

INTERESSE NACIONAL

ANO 17 • NÚMERO 65 • ABRIL – JUNHO 2024

www.interessenacional.com.br e www.interessenacional.com

Segurança Pública: antes que seja tarde

Raul Jungmann

Tempos de insegurança jurídica

Joaquim Falcão

Roberto Livianu

Negócios ilícitos e a nova geopolítica do crime organizado na América Latina

Leandro Piquet Carneiro

Fabio Ramazzini Bechara

Estratégia para o Brasil na inserção ambiental: aposta na Segurança Multidimensional

Alberto Pfeifer

Forças Armadas e a crise institucional na área de Defesa do Brasil

Júlio C. Rodriguez

Brasil apoiará a criação do Tribunal Internacional Anticorrupção?

Leopoldo Pagotto

Potências médias emergentes e transição de poder no sistema internacional

Paulo Esteves

Carlos Frederico Coelho

Notas sobre o avanço da direita no mundo

Rubens Barbosa

INTERESSE NACIONAL

Ano 17 • Número 65 • Abril-Junho de 2024

Editora
Marili Ribeiro

Editor Responsável
Rubens Antonio Barbosa

CONSELHO EDITORIAL

André Singer
Carlos Eduardo Lins da Silva
Claudio de Moura Castro
Daniel Feffer
Eugênio Bucci
João Geraldo Piquet Carneiro
Joaquim Falcão
José Luis Fiori
Luis Fernando Figueiredo
Luiz Bernardo Pericás
Miguel Lago
Renato Janine Ribeiro
Ronaldo Bianchi
Roberto Livianu
Roberto Pompeu de Toledo
Sergio Fausto

INTERESSE NACIONAL é uma revista trimestral de debates
focalizada em assuntos de natureza política, econômica e social.
Copyright © dos trabalhos publicados pertence a seus autores.

Direitos reservados à
ASSOCIAÇÃO INTERESSE NACIONAL
Av. Brigadeiro Faria Lima, 2413, sobreloja, cj. B
01452-000 • São Paulo • SP • Brasil
Tel. (11) 3039-6330 • fax (11) 3039-6334

ARTE E PRODUÇÃO GRÁFICA
Via Corporativa Comunicação • viacorporativa@viacorporativa.com.br • Tel. (11) 4327-1000

PUBLICIDADE

atendimento@lemidia.com • (11) 3078-5840

www.interessenacional.com • ISSN 1982-8497

Sumário

ANO 17 • NÚMERO 65 • ABRIL – JUNHO DE 2024

Apresentação

ARTIGOS

1

Segurança Pública: antes que seja tarde

O político e consultor **Raul Jungmann** escreve sobre a necessária centralização do combate ao crime na esfera federal, porque acredita que essa medida faz falta ao Brasil e poderia ser promovida por meio de emenda constitucional. “É uma atitude que requer comprometimento, coragem e determinação das lideranças políticas, mas que, ao longo dos anos, não tem contado com a adesão dos governantes e disposição política para assumirem esta responsabilidade”, pondera.

2 Tempos de insegurança jurídica

O advogado **Joaquim Falcão** e o procurador de Justiça

Roberto Livianu avaliam que o atual mundo de inconstância, de mudanças frenéticas, de instabilidade climática e com o império do digital trouxe uma avalanche de paradigmas que, nesse tempo de avidez, põe a democracia em xeque: “Será que já não é instituição vetusta para o mundo moderno e rápido? Não seria o príncipe, em todo seu monocratismo por excelência, aquele mais capaz de responder com a celeridade exigida?”

3

Negócios ilícitos e a nova geopolítica do crime organizado na América Latina

Os professores **Leandro Piquet Carneiro** e **Fábio Ramazzini Bechara** consideraram ser preciso discutir o papel central da corrupção dos agentes públicos no processo de expansão dos mercados ilícitos e das atividades criminais organizadas. Os melhores hubs para as atividades ilícitas, são encontrados em regiões que oferecem a combinação entre boa infraestrutura administrativa de serviços e mercado, porém dispõem de instituições com fraca governança e sistema de justiça deficiente.

4

Estratégia para o Brasil na inserção ambiental: aposta na Segurança Multidimensional

Alberto Pfeifer, coordenador de grupo de análise de estratégia no Instituto de Relações Internacionais da USP, em seu artigo, tenta conciliar a lógica subjacente aos fenômenos das crescentes desigualdade e fragmentação no plano internacional à elevação de importância de um novo tema – a variável ambiental. O desequilíbrio ambiental foi alçado ao patamar de ameaça planetária. É fundamental evidenciar como o Brasil pode tirar proveito de tal condição e aumentar seu poder relativo.

5

Forças Armadas e a crise institucional na área de Defesa do Brasil

Júlio C. Rodriguez, professor de Relações Internacionais, aborda o regresso da confiança nas Forças Armadas, que estaria ligado ao regresso delas às suas funções prioritárias e distantes da política nacional. Desta forma, diz ele, é urgente que os militares retornem à caserna, pois o contexto internacional que se avizinha dependerá, cada vez mais, de prontidão e capacidade de mobilização para atuarem externamente. As Forças Armadas devem perceber que a sociedade não apoia o golpismo.

6

Brasil apoiará a criação do Tribunal Internacional Anticorrupção?

O advogado **Leopoldo Pagotto** levanta o tema das conversações em torno da criação do Tribunal Internacional Anticorrupção (TIA), o qual vai adquirir maior materialidade em 2025. “O Brasil deve ponderar sobre sua adesão à iniciativa. Ainda é desconhecido o conteúdo da proposta do TIA, mas, mesmo assim, politicamente, é possível tecer considerações sobre as vantagens para a política externa brasileira endossar a proposta”. Seu artigo propõe analisar as vantagens para o País aderir à ideia do TIA.

7

Potências médias emergentes e transição de poder no sistema internacional

Os pesquisadores do BRICS Policy Center, **Paulo Esteves** e

Carlos Frederico Coelho concentram-se aqui na apresentação e análise de dados referentes aos IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), e como as comunidades de política externa desses países percebem os processos de transição de poder no sistema internacional. O artigo compreende as percepções e sugere que, tanto o posicionamento de não alinhamento como o de proteção estratégica, indicam que potências médias podem buscar posição de equidistância ou de engajamento com superpotências.

8

Notas sobre o avanço da Direita no mundo

Rubens Barbosa, presidente do Instituto de Relações Internacionais e Comércio Exterior, reflete sobre o cenário político no mundo de hoje, onde se observa o avanço da polarização, estimulada tanto pela esquerda quanto pela direita, o que está se transformando em um sério risco para a democracia pela tendência à radicalização ideológica, de um lado, e pela inviabilização do aparecimento de uma posição moderada de centro, de outro.

Apresentação

A Segurança Pública ganha destaque nesta edição. A necessária centralização do combate ao crime na esfera federal é debatida e vista como uma atitude que requer comprometimento, coragem e determinação das lideranças políticas. O papel central da corrupção dos agentes públicos no processo de expansão dos mercados ilícitos e das atividades criminais organizadas, também reivindica medidas. Afinal, há dados que indicaram, por exemplo, que os melhores *hubs* para as atividades ilícitas são encontrados em regiões que oferecem a combinação entre boa infraestrutura administrativa de serviços e mercado consumidor, porém dispõem de instituições com fraca governança e sistema de justiça deficiente.

Outro tema relevante é o fato de vivermos tempos de insegurança e mudanças profundas. O atual mundo é frenético, instável e comandado pelo império do digital com seus paradigmas que, de certa forma, põe a democracia em xeque. O cenário político no mundo exibe um tenso avanço da polarização, estimulado tanto pelo movimento político de esquerda quanto de direita, o que está se transformando em um sério risco para a democracia pela tendência à radicalização ideológica, de um lado, e pela inviabilização do aparecimento de uma posição moderada de centro, de outro.

No âmbito das estratégias para o Brasil na inserção ambiental há uma aposta na Segurança Multidimensional, conciliando a lógica subjacente aos fenômenos das crescentes desigualdade e fragmentação no plano internacional à elevação de importância de um novo tema que é a variável ambiental. A discussão sobre o papel das Forças Armadas e seu regresso às suas funções prioritárias e distantes da política nacional, assim como o apoio à proposta de criação do Tribunal Internacional Anticorrupção estão nesta edição da Revista. Uma seleção de artigos que esperamos que apreciem a leitura.

Segurança Pública: antes que seja tarde

n

RAUL JUNGSMANN é político, consultor e ex-deputado federal, foi ministro da Reforma Agrária no governo de Fernando Henrique Cardoso e ministro da Defesa e da Segurança Pública no governo Michel Temer

A crise na segurança pública merece uma análise sob variados aspectos para que o país possa se organizar e se fortalecer internamente, de modo a propor e a aplicar soluções à escalada da violência e do crime organizado. A estrutura pública ao longo dos anos foi desviada dessas funções e, tragicamente, passa a desempenhar o papel de fomentadora e de protetora do crime organizado, favorecendo o aliciamento de jovens, promovendo o tráfico de drogas em crescente escala e tornando a população refém dos criminosos. Ou seja, a atual segurança pública do Brasil é funcional à expansão e ao aprofundamento da violência e do crime organizado que a todos nós ameaçam.

O Brasil adota há séculos uma estrutura pública calcada em um governo central, seja no império, seja na República. Nas sete constituições, desde a do Império até a de 1988, nenhuma atribui responsabilidades a esse governo central em relação à segurança pública. Uma questão crucial para a sobrevivência socioeconômica da população, mas que se encontra praticamente à parte da esfera federal.

Este é o fato primordial para entendermos a crise que vivemos na segurança pública, em que o crime se nacionaliza e transnacionaliza, mas não há uma autoridade central com suporte constitucional e legal, e nem recursos materiais e financeiros, bem como pessoal disponível, para fazer uma coordenação de combate a esse mal que aflige rigorosamente todos os brasileiros, direta ou indiretamente.

Consequência desse quadro, é que se pode afirmar que o Brasil não dispõe de um sistema nacional de segurança pública e nem de uma política setorial destinada a fortalecer a segurança pública.

Um exemplo permite avaliar com mais facilidade o que busquei expressar até aqui. Imagine que alguém é roubado. Quem irá cuidar disso? A esfera estadual, por meio de seus órgãos, como o Ministério Público Estadual, a Polícia Militar Estadual, a Polícia Civil Estadual e a Justiça Estadual. A esfera federal não tem qualquer atribuição ao que diz respeito a esse ou a outros delitos que compõem o universo da segurança pública.

A Constituição de 1988 ofereceu uma oportunidade para que a segurança pública pudesse ter sido brindada com o merecido status de poder contar com um ministério exclusivo para a sua gestão. Foi o que aconteceu com toda a área social, que alcançou o mais alto nível da administração pública federal; assim, foram contemplados com ministérios os setores de educação, saúde, cultura, esportes, previdência, turismo, entre outros.

Mas em relação à segurança pública, em mais de 300 anos, considerando o período republicano, somente tivemos a oportunidade de tê-la abarcada por um ministério durante dez breves meses, no governo do então presidente Michel Temer, do qual fui titular. E é com base nesta experiência, bem como à frente do Ministério da Defesa e como deputado presidente da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados, que faço as observações, análises e proposições aqui contempladas. É uma forma de contribuir com o necessário debate nacional sobre a questão da segurança pública.

n Ausência de autoridade central com suporte constitucional

Este debate deve sempre levar em conta os dados. A questão da segurança pública precisa ser avaliada, por exemplo, em relação aos gastos e aos efetivos policiais. Quando somamos o conjunto de despesas das três esferas administrativas com segurança pública – municípios, estados e união –, segundo dados compilados pelo Fórum Nacional de Segurança, em 2022, a partir de relatórios do Tesouro Nacional, temos o total de R\$ 124 bilhões.

Desses três níveis da administração pública, a contribuição do governo federal é de apenas R\$ 23 bilhões. Ou seja, a participação de todo o governo federal é equiparada ao orçamento de apenas de dois estados, São Paulo e Minas Gerais.

Quando observamos o efetivo policial, o Brasil tem 782 mil policiais distribuídos entre estaduais, guardas municipais, policiais penais e policiais federais. Considerando essas polícias, o efetivo federal que se encontra na Polícia Federal é de 12 mil homens e mulheres; na Polícia Rodoviária Federal outros 12 mil e com mais o efetivo da Polícia Penal o total gira em torno de 27 mil homens e mulheres.

O efetivo federal não chega sequer a 5% do total das polícias existentes no país.

A pergunta que não quer calar é: será que é possível ao governo federal, apenas com este efetivo, e sem as responsabilidades constitucionais e o suporte legal para efetuar o papel de coordenação, sem recursos e pessoal, reunir condições para coordenar o combate à criminalidade no Brasil? Difícil. Praticamente, impossível.

Lembro, ainda, que a Polícia Federal tem atribuições relacionadas a alguns tipos penais, como contrabando, drogas, mas assume diversas funções administrativas, como é o caso da emissão e controle dos passaportes e da imigração, por exemplo.

Já a Polícia Rodoviária Federal fiscaliza 70 mil km de rodovias federais. Ou seja, nem PF nem PRF têm atribuições diretas, ou com a amplitude necessária, para dar conta da segurança pública.

Outro tópico a compor este mosaico da crise da segurança pública é o sistema prisional brasileiro. Este sistema ostenta a terceira maior população carcerária do mundo, atrás da China e dos Estados Unidos.

Temos no Brasil aproximadamente 680 mil apenados, o que corresponde a quase o dobro das celas disponíveis. É um sistema sabidamente saturado. Mas é bem mais do que isso, apresentando uma situação caótica e crítica. Enquanto o governo federal dispõe de um número tímido de penitenciárias de segurança máxima – apenas cinco –, os estados têm 1,4 mil. É o retrato da imensa assimetria entre governo federal e estados.

n Prisões alimentam a indústria do crime com dinheiro público

As estruturas prisionais são um problema. Não o maior, mas, sim, o poder que delas emana. Essas unidades prisionais, em quase sua totalidade, estão sob controle de aproximadamente 70 facções de base criminal. São facções criminosas que nasceram, desenvolveram-se e cresceram no sistema prisional, ou seja, no ventre de um equipamento que é público, sustentado pelos impostos da população, alvo constante do crime e que só dispõe da frágil estrutura do Estado para protegê-la. O dia em que o conjunto de cidadãos despertar para o fato de estar alimentando essa indústria do crime com o dinheiro de seu trabalho, o risco político e social é expressivo.

Nos presídios, as facções, como PCC, Comando Vermelho, Amigos dos Amigos, 3º Comando da Capital, Família do Norte, Guardiões do Estado etc., são as que, em última instância, comandam de lá de dentro o que acontece em termos de violência e de crime organizado aqui fora. São sequestros, tráfico de drogas e de pessoas, lavagem de dinheiro, contrabando, garimpo ilegal, desmatamento e uma série de atividades odiosas. Trata-se de uma constatação repetida constantemente ao longo de muitos anos, mas que, tragicamente, não causa efeitos, reconhecidos pela sociedade, de que está havendo combate efetivo a essa situação. Este é um debate interdito desde sempre e, portanto, sem solução. É via o sistema prisional, verdadeiro “home office” do crime organizado, que o seu exército é recrutado, treinado e lhe jura obediência.

No sistema prisional brasileiro são as facções criminosas que asseguram a vida dos apenados que lá se encontram, substituindo o próprio Estado, já que este seria seu dever e responsabilidade.

Dentro do sistema prisional, 55% dos apenados são jovens negros, de famílias desestruturadas, com pouca ou nenhuma renda e baixa escolaridade. Este sistema tem funções básicas, que são privar de liberdade aqueles que cometeram crimes e recuperá-los para a reinserção em sociedade. No entanto, identifica-se que 95% dos apenados não têm atividade laboral e 97% não têm atividade educacional, conforme dados do Sistema de Informações do

Departamento Penitenciário Nacional (Sispen), de quando era ministro da Segurança Pública – a partir de fevereiro de 2018.

Uma das fontes de alimentação da superlotação carcerária e de irrigação das contas das quadrilhas do crime organizado é o mundo das drogas. Vivemos o pior cenário, já que nossa política de combate às drogas pode ser considerada falida, conforme os dados disponíveis. Eles mostram o crescimento do comércio de drogas e do número de apenados que se encontram em cadeias e penitenciárias, resultado de atuarem nessa atividade criminosa, sem que se tenha alternativas colocadas. Em vez disso, o que estamos a ver no Congresso Nacional é mais uma decisão regressiva no que diz respeito ao uso e ao porte de drogas, mesmo que consideradas leves.

Foi iniciada no dia 19 de março, no Senado Federal, a primeira sessão de debates da proposta de emenda à Constituição para criminalizar a posse e o porte de entorpecentes e drogas afins, independentemente da quantidade. A PEC 45/2023 tem como primeiro signatário o senador Rodrigo Pacheco (PSD-MG), presidente do Senado, tendo sido aprovada por ampla maioria na Comissão de Constituição e Justiça daquela casa de leis. Não obstante o respeito à livre manifestação, o relator da matéria na CCJ, o senador Efraim Filho (União-PB) considera que deve ocorrer, para a maioria das pessoas, a criminalização pelo porte dos entorpecentes ilegais. A tese por ele defendida é que a liberação das drogas provoca o aumento de consumo. Há controvérsias e esperamos que os senadores encontrem serenidade e embasamento técnico-científico para tomarem a decisão final.

n É necessária a criação do Sistema Único de Segurança Pública

Uma leitura superficial de que o sistema prisional segue sendo abastecido com pessoas apenadas poderia dar a impressão de que o sistema de segurança pública funciona, afinal retira de circulação parte dos criminosos e os submete a julgamentos e a penalidades legais. Na verdade, as quadrilhas organizadas acabam beneficiadas, porque o sistema não cumpre o papel fundamental de recuperar jovens que ingressam nas penitenciárias. Pelo contrário, os lança definitivamente na senda do crime organizado porque passam a viver sob controle das facções criminosas.

E são, geralmente, jovens considerados vulneráveis. Segundo o IBGE, no Brasil, temos 11 milhões de jovens, de 15 a 24 anos, fora da escola e fora de qualquer trabalho. Jovens dessa faixa etária matam, morrem e elevam a média nacional de homicídios; deveriam ser foco de uma ampla política, que identificasse onde se encontram e que permitisse ofertar a eles saúde, cultura, educação, lazer e emprego, ou seja, oportunidades para usufruírem a cidadania plena. Não parece ser um desafio impossível de ser superado, afinal, apenas 2% dos municípios respondem por 50% dos crimes, que acabam por envolver, sobretudo, a juventude negra, pobre e de baixa escolaridade das periferias.

Em sequência, mais um aspecto que permite o cenário ideal para a crise de segurança é a falta de uma profunda e racional reforma relacionada ao aparato policial. Temos polícias que precisam ser mais bem treinadas, persiste uma imensa disparidade em relação aos programas de formação conduzidos pelos estados. Há os que formam policiais em dois ou três meses e outros, como São Paulo, que levam mais de 12 meses.

Outra medida importante é que as polícias sejam despolitizadas, já que a atividade política é intensa no meio, haja visto a bancada que as representam no Congresso Nacional e nas assembleias estaduais. Soma-se a necessidade imperativa de que implantemos novos modelos de corregedorias que possam contar com independência, recursos materiais e financeiros, além de pessoal, para promoverem o disciplinamento e afastar maus policiais que tendem a contaminar a carreira.

Adicionalmente, seria bem-vinda uma atualização dos regimentos draconianos que orientam a ação policial, bem como merece haver investimento específico para promover a autoestima dos policiais, o que é possível com a ampla reforma das polícias, conforme mencionado.

A classe política, incluindo-se governantes eleitos, parlamentares, oposição e situação, não deve se furtar a prestar o necessário serviço à nação de guindar o tema segurança pública à prioridade. Esta é uma questão que restringe o exercício da cidadania, que prejudica investimentos, inibe a livre circulação das pessoas, corrói a democracia e desperta na sociedade o sentimento de exercer iniciativas do ‘olho por olho’ para agir contra os malfeitores e, assim, agiria como se fornecesse água para mover o moinho de potenciais governos autoritários.

A necessária centralização do combate ao crime na esfera federal, que tanto faz falta ao Brasil, poderia ser promovida por meio de emenda constitucional. É uma atitude que requer comprometimento, coragem e determinação das lideranças políticas, mas que, ao longo dos anos, não tem contado com a adesão dos governantes e disposição política para assumirem esta responsabilidade.

Uma saída para este dilema nacional seria retomar esforços iniciados no primeiro governo do atual presidente da República. Refiro-me à proposta de completa instalação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), delineado à época sob coordenação do antropólogo Luiz Eduardo Soares, e que terminou sendo aprovado no governo de Michel Temer.

Pelas ferramentas que o SUSP dispõe e pelo fato de ser embasado em lei – e não apenas em planos de caráter temporário –, ele poderia se tornar a ponte para que tivéssemos uma coordenação nacional efetiva, base para a construção de um sistema sólido o suficiente para que pudéssemos enfrentar esse imenso desafio, que é a falta de segurança pública no Brasil. Esta é uma questão que está no cerne de muitos problemas que afetam a qualidade e as expectativas de vida das pessoas, o presente e a sustentabilidade que deveria assegurar um futuro promissor ao país e aos brasileiros, à vida e à democracia, antes que seja tarde. n

Tempos de insegurança jurídica

n

JOAQUIM FALCÃO é advogado, mestre em Direito por Harvard e doutor em Educação pela Universidade de Genebra. É membro da Academia Brasileira de Letras e da Academia Brasileira de Direito Constitucional

n

ROBERTO LIVIANU é procurador de Justiça em São Paulo, doutor em Direito pela USP, presidente do Instituto Não Aceito Corrupção, membro da Academia Paulista de Letras Jurídicas

Revolução Francesa e Iluminismo são divisores de águas para a humanidade em diversos campos, sendo relevante sempre lembrar que, a partir daí, são reconfiguradas as relações entre Estado e Igreja, estabelecendo-se o estado laico e colocando-se o Homem como figura central das relações jurídicas, sociais, econômicas e políticas.

Pilares do constitucionalismo moderno, as ideias da tripartição do poder entre Executivo, Legislativo e Judiciário, concebida por Montesquieu, e o derivado princípio da separação dos poderes, de importância capital na nossa Constituição de 1988, são conceitos absolutamente consolidados nas democracias modernas.

n 1. *Freedom House*: mundo menos seguro e menos democrático

Segundo o *Freedom House*, o mundo está menos seguro e menos democrático. O pluralismo está sob ataque de líderes autoritários que ascenderam ao poder nos últimos anos. O ano de 2023 marcou o 18º ano consecutivo em que as liberdades civis e políticas se encontram em declínio ao redor do mundo, causando erosão na democracia.

Ao contrário do *mainstream*, a crise da democracia não é apenas política ou cultural – é de exclusão democrática, de exclusão da participação, do silêncio imposto, da pobreza, da falta do mínimo digno existencial, da falta de um lugar para se morar e ter família.

Há incerteza em quase todos os aspectos da convivência, inclusive na democracia. Não somente em escala global, mas nacional e local. Poucos Estados, poucas comunidades escapam dela. Estamos todos como Diógenes: com uma lanterna à procura de como a vencer. Vivemos a certeza da incerteza.

O mundo da inconstância, das mudanças frenéticas, da instabilidade climática, de revoluções tecnológicas sucessivas e – agora – do império do digital e do despontar da inteligência artificial trouxe uma avalanche de paradigmas originais.

Nesse tempo de rápidas mudanças, a única certeza de fato é o incerto. O futuro é um borrão. O que vai mudar? Quando vai mudar? Quem vai mudar? A democracia é posta em xeque. Será que já não é instituição vetusta para o mundo moderno e rápido? Não seria o príncipe, em todo seu monocratismo por excelência, aquele mais capaz de responder com a celeridade exigida?

Nosso sistema de separação de poderes respira há muitos anos por aparelhos, não obstante termos ganhado uma batalha, conseguindo pelo caminho democrático interromper o processo de autocratização antes do colapso, segundo o estudo do Instituto V-Dem, que acaba de ser publicizado por estudiosos de Gotemburgo, reunindo 4.200 pesquisadores de 202 países, medindo 600 atributos da democracia.

Temos a nítida impressão de que se estão perdendo os limites relacionados ao respeito à lei e à segurança jurídica, quer em sua dimensão objetiva, que diz respeito à estabilidade das relações jurídicas em si.

n 2. ***Latinobarómetro*: indiferença em relação à ascensão política do autoritarismo desde que resolva os problemas da sociedade**

Segundo o chileno *Latinobarómetro*, a satisfação com o regime democrático atingiu baixa histórica em 2018, já que apenas 24% dos cidadãos latino-americanos se sentiam satisfeitos com a democracia.

Em 2023, quatro pontos percentuais foram recuperados, mas isso não indica nenhuma melhora substancial. Os cidadãos latino-americanos clamam por mudança. Os problemas pesam tanto no cotidiano que há disposição até para pagar o preço do autoritarismo, desde que seja oferecida como contrapartida a solução para as crises econômicas e as desigualdades.

Substancial parcela de 54% dos entrevistados não se importariam se um governo não democrático assumisse, desde que resolvesse esses problemas. E o número está em crescimento.

n 3. **Segurança jurídica deve combater o imprevisível**

Assim como em relação à dimensão subjetiva, que tangencia o universo estatal em sua condição de gerador de confiança legítima dos administrados na interpretação consolidada das leis, bem como no poder público, ao realizar seus atos de gestão, nas palavras do jurista Miguel Reale Jr., a segurança jurídica deve ser instrumento permanente de combate ao imprevisível.

Se é necessária uma nova regra nestes tempos das leis líquidas, talvez inspirados nas teorias do saudoso sociólogo polonês Zygmunt Baumann, elabora-se o texto do projeto e se aprova *de boiada* nos termos nomenclaturais de um ex-ministro do Meio Ambiente, quando fez referência a aprovar projetos, tirando proveito da desatenção da mídia e da sociedade, angustiadas com a tragédia da pandemia do vírus da Covid-19. Pouco importa o que o povo pensa dela, assim como o tempo de vigência da lei anterior.

Aliás, igualmente vem chamando a atenção o uso abusivo do instrumento regimental do expediente da urgência de votação parlamentar, que deveria ser excepcional, que se amplificou em tempos de pandemia, e, hoje, a exceção se tornou regra na Câmara dos Deputados, em detrimento do sistema democrático, que passa por processo de grave erosão.

n 4. **Tempos das Leis Líquidas**

Na Câmara, onde as Comissões viraram verdadeiras peças de museu, sacrifica-se o debate parlamentar, o amadurecimento das discussões dos projetos, a oitiva dos especialistas em audiências públicas, sendo quase tudo decidido em acordos de liderança, e, muitas vezes, o líder sequer tem claro conhecimento do teor do projeto, sendo sucateado o poder de voto individual de cada deputado federal, naturalizando-se a insegurança jurídica no campo político.

Um ex-governador que acumula mais de 400 anos de condenações em 23 processos por corrupção confessa é solto pelo Supremo Tribunal Federal (STF), Tribunal que, em tempo recente, tomou decisões vitais em defesa do regime democrático. Entretanto, vai longe o tempo em que a previsão ou regulação de alguma matéria por lei gerava efeitos confiáveis, estáveis ou previsíveis.

n 5. Transparência Internacional: corrupção tem conseguido triunfar globalmente, a partir do enfraquecimento das instituições

Segundo a Transparência Internacional — conforme dados do índice de percepção da corrupção de 2023 —, a corrupção tem triunfado globalmente, aproveitando-se do enfraquecimento das instituições, especialmente do Judiciário.

Isto se constata tanto nos governos mais autoritários, quanto nos democráticos. De 2012 a 2023, pouquíssimo foi o progresso no combate à corrupção. Apenas 28 países mostraram melhora e 34 pioraram. Em 118 nações, nada mudou. O enfraquecimento democrático é que preocupa. É nesse regime que o controle de corrupção tem melhor performance.

No IPC, as democracias plenas (24 países) têm um índice médio de combate à corrupção de 74 (escala de 0 a 100). Quanto maior o número, melhor. Democracias falhas têm um índice médio de 48 (48 países). Já os regimes não democráticos (94 países) têm um índice de 32.

O combate à corrupção pressupõe independência institucional e transparência, o que falta a esses últimos. É preocupante que, como tendência geral, a corrupção tenha também se infiltrado nas cortes. Não por coincidência, a impunidade dos servidores públicos que se envolvem nesses delitos segue crescente.

Ao mesmo tempo, o Congresso Nacional já cogitou subjugar o STF nas decisões não unânimes e quis escolher o corregedor nacional do MP, além de permitir que o Conselho Nacional do Ministério Público interferisse em investigações de promotorias (*PEC da Vingança*), apontada como algo nefasto no quarto relatório de implantação da convenção antissuborno da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, o que nos proporcionou vergonha internacional.

Sente-se com amargor, de fato, as instituições enfraquecidas, o tecido social esgarçado e a erosão da democracia e da credibilidade. Perderam-se os limites, e as regras são violadas à luz do dia, sem cerimônia e sem qualquer preocupação com as consequências, porque a impunidade está garantida, inclusive por lei.

n 6.

Realidade do STF em 2023: 83% das decisões foram monocráticas

Mas, este quadro da insegurança jurídica fica ainda mais sério e preocupante quando detectamos que a principal fonte da qual esperamos o fornecimento deste precioso insumo vem falhando. Referimo-nos exatamente ao Supremo Tribunal Federal, que julgou em 2021 um total de 98.213 casos; em 2022, um total de 89.961 casos; e em 2023, um montante de 105.827 casos, dos quais 105.722 virtualmente.

Dos 105.827 casos decididos pelo STF em 2023, quase 83% (precisamente 82,81%) foram decididos de forma monocrática. Ou seja: 87.637 decisões em 2023 foram oriundas de um dos 11 ministros e apenas 18.190 decisões foram colegiadas. Ao todo, 105 casos foram examinados ao vivo.

Os tribunais são organismos do sistema de justiça concebidos dentro da lógica do duplo grau de jurisdição, para permitir e garantir aos jurisdicionados o pleno exercício do direito de acesso à justiça.

n 7.

World Justice Project: crescente autoritarismo com enfraquecimento do acesso à justiça

Os dados do *World Justice Project* indicam uma recessão global do *rule of law* desde 2016, acompanhada de uma crescente de autoritarismo que somente agora mostra os primeiros sinais de frenagem.

A proteção aos direitos fundamentais — principalmente a liberdade de expressão e de reunião — apresenta queda em 77% dos países avaliados nesse mesmo período. Exatamente o acesso à Justiça, fundamental à garantia dos direitos na democracia, também se encontra enfraquecido. As próprias bases do sistema democrático se veem, por isso, estremecidas.

Voltando à nossa realidade, após a edição da sentença, que é monocrática por excelência, cabe dela recurso de apelação aos Tribunais de Justiça dos Estados ou aos Tribunais Regionais Federais, aos quais caberá rever no mérito as decisões de primeiro grau, de forma colegiada – são os Acórdãos.

Estas decisões poderão ser submetidas aos Tribunais Superiores em hipóteses especificamente previstas na Constituição. De todo modo, estes Tribunais, geralmente, devem decidir de forma colegiada, sendo a colegialidade e a prestação expectativas da sociedade.

A exceção monocrática em circunstâncias emergenciais obviamente deveria ser rara e incomum, mas está se tornando regra como evidenciam os números, como a urgência de votação na Câmara dos Deputados, que sacrifica a liturgia democrática.

n 8. Emenda Regimental 58 do STF: sopro de esperança

Visando remediar a situação, a sempre ministra Rosa Weber, em seu período como presidente do STF, tomou a iniciativa de propor a Emenda Regimental nº 58, aprovada em dezembro de 2022.

A nova regra trouxe dois importantes instrumentos inovadores no âmbito do STF. Em primeiro plano, em nome da colegialidade, a concessão de liminar em caráter monocrático deve ser excepcional em hipótese de grave dano e obrigatoriamente submetida de imediato à turma ou ao pleno do Tribunal.

Além disto, prestigiando a prestação, limitou-se o tempo de vista dos Ministros ao prazo de 90 dias, devendo após este período o processo ser devolvido com o respectivo voto.

As medidas propostas e aprovadas pelo STF são saudáveis e profiláticas, mas carecem de concretude de aplicação, mostrando-se importante estabelecer um conjunto eficaz de regras de autocontrole, espécie de sistema autorregulatório ou Código de Ética, a exemplo do que se fez, em novembro, nos Estados Unidos, estabelecendo-se, inclusive, limites para viagens de ministros financiadas por particulares, com o fim de evitar conflitos de interesses.

n 9. Realidade social

Segundo o IBGE, apenas 64,4% da população brasileira vive em domicílios próprios. Este número tem caído gradualmente desde o início da série, em 2016, quando era de 67,8%. Mas, mesmo quando a casa é própria, falta documentação comprobatória da propriedade para 13,6% dos cidadãos. Entre os 20% mais pobres, 18,5% dos que vivem em domicílios próprios não têm documentação.

Aqueles que não têm imóveis estão condenados ao aluguel. Em uma realidade na qual 23,3% dos inquilinos estão submetidos a ônus excessivos no aluguel (ou seja, gastam mais de 30% do rendimento domiciliar apenas para pagar o locador), é fácil entender o porquê de uma condenação.

E quando, finalmente, consegue-se morar em algum lugar, a situação também não é boa. Como mostrou o último censo do IBGE, apenas 62,5% da população brasileira mora em domicílios com acesso à rede de esgoto. E mais: 37,5% dos cidadãos do Brasil (ou 76,1 milhões de pessoas) não tem saneamento básico. E a desigualdade é gritante. Os 20% mais ricos registram R\$ 4.484,00 de rendimento domiciliar *per capita* em comparação.

Não é surpreendente que 46% dos cidadãos brasileiros com mais de 25 anos tenham completado a educação básica obrigatória. A evasão escolar é preocupante, sendo certo que 2 milhões de crianças e adolescentes brasileiros em idade escolar não frequentavam as atividades letivas em 2022, segundo dados do Ipec/Unicef.

A maioria abandonou os estudos por conta de trabalho (48%), 30% porque não conseguiam acompanhar as explicações ou atividades, 28% porque precisavam cuidar de familiares, 18% por falta de transporte, 14% por conta de gravidez precoce, 9% por ter alguma deficiência e 6% por causa de razões relacionadas a racismo.

A pandemia e o ensino remoto foram grandes catalisadores de evasão diante, especialmente, da falta de infraestrutura das escolas e da exclusão tecnológica. A nova República, em toda sua ambição cidadã, ainda é excluyente. A Constituição brasileira deu diversos passos para frente, mas ainda há caminhos de participação que precisam ser abertos. Enquanto não forem, o texto não é para valer.

Todo este cenário desastroso se agrava a cada dia diante do fato que a lei, lamentavelmente, deixou de ser fonte segura do Direito, importando muito mais algumas interpretações judiciais que se fazem de acordo com certas convenientes circunstâncias.

O poder das pessoas que são julgadas e outros elementos, muitas vezes, são peças decisivas, desafiando a independência judicial e a própria lógica milenar de Têmis, cuja venda simboliza a distribuição de justiça com igualdade para todos, sem olhar a riqueza ou poder dos destinatários, sem fazer distinções de qualquer natureza, sem casuísmos interpretativos.

O uso abusivo do poder, visando ao autobenefício, é retratado nas letras clássicas de Raymundo Faoro e apontado nos informes do já mencionado instituto chileno *Latinobarómetro*, levando-nos lamentável e pateticamente a discursos inflamados de figuras poderosas em prol do nepotismo, como suposta prática ética exemplar. Governadores estão hoje inacreditavelmente escalando as respectivas esposas como conselheiras, nos respectivos Tribunais de Contas das respectivas unidades da federação.

Neste aspecto, debate que está sendo retomado é relacionado ao estabelecimento de mandatos para os ministros do STF, a exemplo de diversos países do mundo, como Alemanha, Espanha, Itália, Portugal etc. Na Alemanha, por exemplo, o mandato é de 10 anos.

A discussão é cabível à luz dos cânones republicanos, assim como a própria mecânica de escolha dos ministros e a dinâmica da respectiva sabatina, que hoje raramente vai além de meros encontros laudatórios com pouca efetividade. Mandatos associados a um sistema autorregulatório podem ser importantes medidas na direção da recuperação da segurança jurídica perdida. n

Negócios ilícitos e a nova geopolítica do crime organizado

na

América Latina

n

LEANDRO PIQUET CARNEIRO é professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, onde coordena a Escola de Segurança Multidimensional (ESEM-USP)

n

FABIO RAMAZZINI BECHARA é professor da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie de São Paulo, é promotor do Ministério Público de São Paulo e conselheiro da Escola de Segurança Multidimensional da USP

Os mercados ilícitos representam uma força emergente na economia global, impulsionados progressivamente pela combinação peculiar de avanço tecnológico amalgamado ao efeito indesejado de legislações domésticas ineficientes que se mostram incapazes de alterar a demanda que pretendem eliminar ou controlar. Este fenômeno impactou diretamente as dinâmicas da violência na Região da América Latina e Caribe (a ALAC). Drogas ilícitas, produtos falsificados, armas e o tráfico de pessoas estão no topo da lista dos negócios ilícitos que impulsionam as engrenagens da violência. As redes criminosas que operam nas longas cadeias logísticas de bens e serviços ilícitos em escala global deixam pelo caminho homicídios, corrupção e os eventos recentes de insurgência criminal que se disseminam pela região.

Discordamos da visão quase hegemônica no debate público e acadêmico que entende o crime organizado como um fenômeno eminentemente político, ou até mesmo como uma manifestação social dos excluídos pela globalização. Em nossa leitura, o crime organizado está no centro de uma complexa teia de fenômenos que se expande sobre a base dos negócios ilícitos em ascensão global.

O mapa global de homicídios conta uma mesma história desde os anos 1990. Se houvesse um G20 do crime, nenhuma região do mundo seria páreo para a América Latina e o Caribe. Em 1990, 14 dos 20 países mais violentos do mundo estavam na região, três décadas depois, em 2020, são 18. A parte mais importante da história da violência global dos últimos 30 anos foi escrita nos países da região, em particular, Colômbia¹, México, El Salvador, Brasil², Honduras, Guatemala e Jamaica. Até mesmo nações consideradas relativamente seguras, como Equador, Costa Rica e Chile apresentaram níveis recordes de homicídios em suas trajetórias na presente década.

Embora as estimativas globais dos valores financeiros gerados nos diferentes mercados ilícitos tenham reconhecidas deficiências metodológicas, há estimativas recentes de agências como a agência da ONU para o comércio internacional, a UNCTAD, a qual publicou, em junho de 2023, um relatório em parceria com um grupo de países em desenvolvimento para produzir dados oficiais sobre tipos específicos de fluxos financeiros ilícitos. Os dados do México, que participa desse estudo, permitem estimar que o contrabando de imigrantes irregulares estrangeiros para os Estados Unidos gerou mais de US\$1,1 bilhão em fluxos financeiros ilícitos por ano no período 2016 a 2018, recursos esses apropriados por organizações criminosas (ORCRIMs) baseadas no México³. O fluxo financeiro ilícito gerado pelo tráfico de drogas (heroína, cocaína, metanfetamina) foi estimado em US\$12 bilhões em média, por ano. Os cálculos para a Colômbia indicam que o tráfico de cocaína gerou fluxos financeiros ilícitos de entrada entre US\$1,1 e US\$8,6 bilhões anualmente (2015 – 2019). No Peru, os fluxos financeiros ilícitos de entrada provenientes do tráfico de cocaína foram estimados em uma média anual de US\$1.482 milhões entre 2015 e 2017.

Esses fluxos financeiros corpulentos e as altas taxas de homicídio da região são fenômenos diretamente correlacionados. Em nossa leitura, entendemos que os mercados ilícitos prosperam nas franjas da sociedade e são alimentados por transações financeiras ilegais operadas por “firmas” criminosas que atuam não apenas com o objetivo de participar dos mercados de bens e serviços ilícitos, mas que fundamentalmente buscam dominar de forma monopolística esses mercados⁴.

Nessa perspectiva, a violência criminal organizada é motivada pela busca de resultados financeiros, onde a violência é praticada com o fim de controlar territórios, nichos de mercado, coibir rivais e intimidar agentes públicos. O uso da violência nos negócios ilícitos movimentados pelas organizações criminosas é, portanto, fundamentalmente diferente do que é observado nos crimes ordinários. Como não há direitos de propriedade estabelecidos, ou qualquer tipo de regulação estatal nos mercados ilícitos nos quais as organizações criminosas atuam, constantes ciclos “armamentistas” e de conflitos violentos (para a garantia de controle de territórios, por exemplo) emergem e criam espirais de violência que impactam as taxas nacionais de homicídio.

n Há fragmentação nos mercados de bens e serviços ilícitos

Por várias razões, derivadas da própria lógica econômica dos mercados de bens e serviços ilícitos, a violência se impõe como a forma básica de regulação do comportamento dos agentes que operam nas redes de negócios ilegais.

1.

A média da taxa de homicídios por 100.000 habitantes na década de 1990 era 71,4, em 2000 caiu para 50,95 e finalmente para 44,21 no início da presente década. Apesar dessa tendência de queda, a Colômbia não saiu do grupo dos 20 países mais violentos do mundo.

2.

A trajetória do Brasil é diferente. A taxa média de homicídios na década de 1990 era de 20,82; aumentando para 21,46, na década de 2000; para 22,31; atingindo 24,43 no início da atual década.

3.

<https://unctad.org/news/first-ever-official-data-illicit-financial-flows-now-available>. Na ALAC México, Colômbia, Equador e Peru participam do estudo.

4.

Cooper, R. e Naylor, R. (2002). Wages of crime: black markets, illegal finance, and the underworld economy. *Foreign Affairs*, 81(5), 200. <https://doi.org/10.2307/20033290>. Outra

Embora nos debates na imprensa e na política prevaleça quase sempre a imagem de que organizações criminosas são fortemente centralizadas e hierarquizadas, entendemos que os grandes mercados globais de *commodities*, como cocaína e o tráfico internacional de pessoas, entre outros, são operados por organizações relativamente pequenas, que, ao mesmo tempo que formam redes articuladas de comércio transnacional, apresentam diversas fragilidades no plano local em que lutam para defender suas posições de mercado.

Mercados ilícitos estão sujeitos a restrições muito diferentes das que moldam a competição das firmas nos mercados de bens e serviços legais. Restrições essas que limitam a capacidade das ORCRIMs de operar abertamente, expandir, planejar, reinvestir lucro e diminuir seus custos quando necessário. Outra forma de visualizar os limites impostos à escala das ORCRIMs envolve a análise dos custos de monitoramento a que estão sujeitas. Organizações que atuam nos negócios ilícitos precisam monitorar continuamente as atividades de seus membros e punir qualquer comportamento oportunista de seus colaboradores (desvio de mercadorias, conluio com rivais, desvios financeiros etc.). Esses custos de monitoramento aumentam mais do que proporcionalmente com o número de membros na organização, e, portanto, representam um limite bastante rigoroso para a escala de operação das ORCRIMs.

Além de monitorar internamente seus negócios, as ORCRIMs também estão sujeitas a interrupções de funcionamento pela cooperação de alguns de seus membros com a agências públicas de controle, e novamente esse risco aumenta mais do que proporcionalmente com o número de membros. Esses fatores combinados ajudam a explicar a tendência em direção à fragmentação dos mercados de bens e serviços ilícitos em vários monopólios locais, tanto no sentido geográfico quanto funcional⁵.

Hora de passar a próxima pergunta: de que forma pequenas organizações fragmentadas em monopólios locais impulsionam grandes mercados globais? O conceito de convergência criminal é essencial para entender esse processo. A convergência de ameaças criminosas⁶ refere-se ao fenômeno em que ameaças tradicionais evoluíram e se fundiram, resultando em ondas de impacto que atingem os países de renda média e baixa e seus sistemas de justiça criminal. Este processo de convergência entre atividades ilícitas ocorre simultaneamente e se combina a dinâmicas nas quais a economia legal e a ilegal se entrelaçam, compartilhando serviços financeiros, sistemas de transporte de cargas, serviços de tecnologia, entre tantas outras fontes comuns de recursos. As fronteiras entre o lícito e o ilícito se diluem, criando zonas de difícil regulação. Essa dinâmica, que inclui ainda a corrupção de agentes públicos em larga escala, crimes cibernéticos e crescentes ligações com organizações terroristas, impacta significativamente a segurança regional e global.

Como o Estado pode reagir à expansão das atividades ilícitas e ao aumento da influência do crime organizado? É possível identificar duas estratégias principais adotadas pelas instituições de segurança e justiça criminal na tentativa de conter esses desafios.

A primeira abordagem concentra-se diretamente na organização criminosa: realiza investigações, coleta dados e monitora informações relativas à sua estrutura organizacional, divisão de tarefas, hierarquia e membros. Essa estratégia, adotada inicialmente nas ações contra a máfia, principalmente nos EUA, continua sendo um pilar fundamental nos procedimentos dos sistemas de justiça criminal ao redor do mundo.

A segunda estratégia representa uma inovação significativa nas ações de controle, que iniciam pelo mapeamento dos negócios ilícitos e suas externalidades negativas. Nessa perspectiva, identifica-se a atividade ilícita e, a partir dela, direciona-se às organizações responsáveis por sua execução ou que dela se beneficiam de alguma maneira.

Essa segunda estratégia lança luz sobre a necessidade de reorientar as investigações sobre os diferentes mercados de bens e serviços ilícitos, que operam à margem da lei e oferecem oportunidades às organizações criminosas. Embora as drogas ilícitas tenham grande importância entre as atividades ilícitas, a relação dos mercados de bens e serviços ilícitos se expande continuamente sempre em relação direta com a demanda, por exemplo, armas, contrabando e falsificação

5.

Seguimos nesse ponto o argumento bastante influente no campo de estudos sobre o crime organizado apresentado por G. Fiorentini e S. Peltzman, Eds. (1995), "The Economics of Organized Crime". Cambridge University Press.

6.

Matfess, H. e Miklaucic, M (2016). Beyond Convergence: World Without Order, Center for Complex Operations, National Defense University, Washington, DC.

de produtos de tabaco, falsificação de documentos, lavagem e ocultação de ativos e em mais de uma dezena de nichos de negócios ilícitos que atendem a uma demanda distribuída globalmente.

Cada nicho de mercado ilícito possui sua própria dinâmica e oferece oportunidades que são capturadas por organizações criminosas que continuamente se conectam em redes descentralizadas, provocando um impacto sistêmico que repercute em toda a cadeia do comércio global.

As apreensões da Receita Federal do Brasil em 2023 ilustram bem esse ponto. O total das apreensões retidas no controle aduaneiro foi estimado em R\$ 3,8 bilhões em mercadorias e em operações de combate ao contrabando durante apenas um ano. Na lista dos produtos apreendidos, em primeiro lugar estão os cigarros, com 22,7% do total das apreensões, eletroeletrônicos em segundo, com 16,82%, peças de vestuário (5,27%), bebidas alcoólicas (2,19%), entre outros. A Receita ainda armazena 2,5 milhões de aparelhos “TV Box”, que permitem o acesso livre às plataformas de streaming⁷.

n Os cigarros no centro das apreensões globais ilícitas

A *World Customs Organization* publicou em 2022 o relatório *Enforcement and Compliance Illicit Trade Report* que traz dados que também mostram a diversidade das atividades ilícitas no comércio mundial. O produto com maior número de apreensões globais são os cigarros (próximo a 160 mil apreensões), seguido por outros produtos de tabaco (70 mil apreensões) e álcool (30 mil apreensões). Na comparação da variação no número de apreensões entre 2022 e 2021, os maiores aumentos foram de casos com apreensão de metanfetamina (+20%), cocaína (+9%) e álcool (+10%).

Quando deslocamos o foco para o nível local, surgem novos eventos de atividades ilícitas como a extorsão de comerciantes e residentes, a exploração do mercado ilegal de imóveis e terras urbanas e rurais, o transporte irregular de passageiros, além de operações de ferro-velho e reciclagem ligadas à receptação de produtos furtados ou roubados. Essas atividades, embora menos conectadas às cadeias globais de produção e distribuição de bens e serviços ilícitos, representam domínios específicos de atuação das organizações criminosas locais no contexto brasileiro. No inventário de infortúnios humanos que estamos apresentando aqui é preciso considerar ainda os mecanismos de “governança criminal”, como os “tribunais do crime”, que evidenciam um alto nível de sofisticação organizacional das ORCRIMs que oferecem serviços de mediação e coordenação nos negócios ilícitos.

Finalmente, é preciso considerar o papel central da corrupção dos agentes públicos no processo de expansão dos mercados ilícitos e das atividades criminais organizadas. Os melhores *hubs* para as atividades ilícitas, são encontrados em estados, regiões e localidades que oferecem a combinação entre boa infraestrutura administrativa e de serviços (rodovias, administração pública com alguma capacidade de gestão do território, serviços públicos), e mercados (concentração de população e negócios de diferentes tipos), mas que, no entanto, dispõem de instituições com fraca governança (falta de *accountability*, sistema de justiça deficiente, registros públicos de títulos e propriedades deficientes, corrupção policial e outros fenômenos semelhantes). Este ponto é particularmente importante para entender por que organizações criminosas prosperam em determinados contextos locais e não em outros.

Em nossa análise, buscamos avaliar as dificuldades enfrentadas pelos sistemas de justiça criminal domésticos em lidar com fenômenos, como o crime organizado e os mercados ilícitos de bens e serviços. Em nossa visão, no caso brasileiro, essa dificuldade está relacionada a um conjunto de práticas institucionais que priorizam a fragmentação das responsabilidades entre agências estatais que têm reconhecidas dificuldades de cooperação e ênfase em abordagens exclusivamente operacionais. A nota possível de otimismo e visão de futuro envolve a defesa de estratégias de abordagem integradas e coordenadas entre agências, muito fácil de falar, quase uma banalidade, mas ainda um enorme desafio institucional. Menos óbvio, essas abordagens precisam levar a sério a ameaça dos negócios ilícitos e superar a lógica setorial hoje predominante nos esforços domésticos e regionais de contenção do problema. n

7.

O Estado de São Paulo, 17 de março de 2024. “Cigarro, bebida e aparelho de ‘gatonet’: como universidades usam apreensões da Receita na pesquisa”

<https://www.estadao.com.br/educacao/cigarro-bebida-e-aparelho-de-gatonet-como-universidades-usam-apreensoes-da-receita-na-pesquisa/>

Estratégia para o Brasil na inserção ambiental: aposta na Segurança Multidimensional

n

ALBERTO PFEIFER é coordenador do Grupo de Análise de Estratégia Internacional, da Escola de Segurança Multidimensional e do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, é doutor pela USP, mestre pela Fletcher School e colaborador do Instituto de Estudos Avançados da USP

O mundo deste final de primeira metade do século XXI está marcado pela tendência de mais desigualdade e de maior fragmentação. É um mundo de derivação, de escape, de parte dos atores – em particular o ator principal, o Estado nacional – de um centro aglutinador. O ordenamento no sentido da convergência a um núcleo único constituiu o eixo lógico do pós-segunda guerra mundial. Pautas comuns, tais como a dos Direitos Humanos, a de espaços compartilhados e acessíveis a todos, a do tipo da Organização das Nações Unidas e a das instituições econômicas legadas de Bretton Woods – o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, num primeiro momento; e o sistema Gatt/OMC (*General Agreement on Tariffs and Trade*/Organização Mundial do Comércio), finalmente consolidado em 1995 –, perderam eficácia relativa no sentido de uma governança multilateral pautada por normativas e regimes aceitos universalmente.

Ao mesmo tempo, percebe-se, hoje, a Terra como um planeta rondado por um novo espectro: o espectro da mudança do clima. Todas as potências do antigo mundo na Guerra Fria aliam-se numa sagrada perseguição a este espectro: a sociedade civil e as elites, os sindicatos e os partidos políticos, a grande imprensa e as redes sociais, as Forças Armadas e as igrejas, as corporações transnacionais e as organizações sociais, as famílias e os cidadãos comuns. A mudança do clima, com elevação das temperaturas médias e maior frequência de fenômenos meteorológicos extremos, está associada à aceleração do aquecimento global e correlacionada ao aumento da concentração de carbono na atmosfera, atribuível ao modelo civilizatório intensivo em combustão de combustíveis fósseis e na milenar trajetória da Humanidade de eliminação da cobertura vegetal, em particular das florestas.

Este breve artigo tentará conciliar, de modo esquemático e preliminar, a lógica subjacente aos fenômenos das crescentes desigualdade e fragmentação no plano internacional à elevação de importância de um novo tema – a variável ambiental. O desequilíbrio ambiental foi alçado, nos últimos dez anos, ao patamar de grande ameaça planetária, agravada pela ocorrência da pandemia de Covid-19. Em particular, buscar-se-á evidenciar como o Brasil pode tirar proveito de tal condição e, a partir do aproveitamento mais racional de suas disponibilidades ambientais, aumentar seu poder relativo.

Steven Pinker⁸ documenta notáveis progressos em termos de bem-estar da Humanidade graças aos avanços institucionais e organizacionais referentes ao conhecimento e à produção de derivados da matriz iluminista – os últimos 200 anos espelham avanços populacionais quantitativos e qualitativos. A espécie humana se expandiu e melhorou a qualidade de sua vida. Aumentou a população, a longevidade, o nível de educação e a renda média: o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) médio no planeta elevou-se de modo firme e continuado.

⁸. Pinker, S. "O Novo Iluminismo".

Por outro lado, autores como Robert Cooper⁹, já no início dos anos 2000, indicavam o surgimento de um Estado nacional e de uma ordem mundial pós-moderna, com a tendência à granularização e à atomização das ações dos atores políticos: o conceito de uma ordem estabelecida, baseada em normas, é questionado e contestado, devido à tendência de concentração de poder – desigualdade – na mão de uns poucos. São características desse mundo a crescente indistinção entre temas externos e domésticos, a irrelevância das fronteiras nacionais e a interferência mútua tolerada no primado dos temas nacionais.

n Ordem baseada em regras e a rejeição ao uso da força

Contudo, outras duas características da pós-modernidade global, uma ordem baseada em regras e a rejeição ao uso da força, perderam consistência nesta segunda década do século XXI. Prossegue, ainda que em grau decrescente, a interdependência econômica preponderante ao final da Guerra Fria, que teve seu ápice no primado da globalização dos anos 2000 – a da supremacia da economia de mercado e dos regimes democráticos como vias inequívocas e universais para o atingimento de maior bem-estar por toda e qualquer sociedade. A fragmentação contemporânea denota o ressurgimento do primado da lógica da busca dos interesses nacionais de modo autônomo e o decorrente ressurgimento dos conceitos de geopolítica.

A organização do espaço internacional mostra-se mais influenciada por forças centrífugas do que centrípetas, o que acarreta a fragmentação do ordenamento prevalecente até então dominante, qual seja, o do multilateralismo pós-Guerra Fria. A perda de efetividade da regulação positivada multilateralmente leva à uma paulatina transferência de poder do espaço da negociação cooperativa para o da ação unilateral, na qual os fatores de poder de cada Estado-nacional e seu exercício incontrastado se sobrepõem à busca de soluções compartilhadas, na qual a força dos hegemônicos não se impõe por si só.

O grau de ordem reduziu-se: há menos ordem, mais desordem; menos hierarquia e mais anarquia; menor eficácia da regra, da norma, da regulação, da lei e do Direito. Há, então, a efetividade da imposição dos fatores de poder clássicos, no seu estado puro e bruto: o poderio econômico, o poderio estratégico-militar e o poderio político, a partir da vontade e da atuação direta de cada Estado nacional. Neste mundo, a ação coletiva passa a ser mais uma variável dependente do poder relativo de cada ator envolvido em cada caso específico – alinhamento *ad hoc* caracteriza os posicionamentos e aproximações – do que propriamente o perfilamento automático e compulsório a conjuntos axiológicos previamente determinados, devido à sua finalística mais benéfica a todos os envolvidos. O mundo é menos principista e mais pragmático.

O Brasil acumula possibilidades de atuar num mundo desordenado, fragmentado e desigual de modo incisivo, em seu favor e como supridor de bens públicos globais neste final de primeira metade do século XXI. De fato, não importa a geometria que se imponha no plano internacional; importa que o Brasil saiba identificar seus atributos e seja capaz de transformar potencialidades em ativos de alcance estratégico, por meio dos quais alavancará seu poder relativo e assumirá posição de maior relevo frente a seus pares.

Veja-se a temática ambiental, alçada ao centro das agendas e das ações em escala planetária. Nos últimos cinco anos, desde a COP21 de Paris, em dezembro de 2015¹⁰, quando foram definidas as Contribuições Nacionalmente

⁹. Cooper, R. "The Breaking of Nations".

¹⁰.

O Acordo de Paris é um tratado internacional legalmente vinculante sobre mudança do clima. Foi adotado pelos 196 membros da Conferência das Nações Unidas em Mudança do Clima (COP21) em Paris, França, em 12 de dezembro de 2015, e entrou em vigência em 4 de novembro de 2016.

Determinadas, ou NDCs¹¹, a tarefa de cada ator nacional ganhou dimensão e prazo: foi-se além dos aspectos retóricos qualitativos, para os compromissos quantitativos voluntários vinculantes. A agenda ambiental tornou-se um comprometimento de todos em prol de um bem público global: a ação coletiva de manutenção da estabilidade do clima na superfície do planeta.

O papel do Brasil na seara ambiental é de flagrante contribuição positiva e de exemplo a seus pares de padrão de desenvolvimento similar. O Brasil detém tudo o que os outros não têm: cobertura florestal, nativa e plantada; biomas preservados; reservas hídricas; agricultura sustentável; geração de energia de fontes renováveis, com perfil elétrico limpo e combustível de tecnologia verde autóctone. O Brasil é um campeão mundial de sociedade ambientalmente sustentável.

O país, no entanto, governo após governo, falha quanto à óbvia constatação de seu inequívoco papel exemplar e do alinhamento das forças produtivas e políticas internas, no sentido de potencializar seu cacife externo: o Brasil põe-se no polo passivo de um tema em que está vocacionado a ser agente ativo; o Brasil iguala-se num mundo desigual, em que a grande maioria é devedora ambiental, e o Brasil é credor ambiental global.

O Brasil possui pontos de apoio próprios e, por conseguinte, tem a ganhar num mundo que migra para a proeminência da postura unilateral em oposição ao primado da cooperação multilateral até então vigente. O Brasil encontra-se distanciado dos pontos de conflagração aberta ou potencial – Europa Oriental, Oriente Médio, Mar do Sul da China; enfrenta ameaças à sua soberania de volume reduzido e manejável, de natureza assimétrica; é o país sobranceiro de sua região, a América do Sul, por qualquer dimensão que se observe; e é preponderante nos espaços limediros do Atlântico Sul e da América Latina.

n A Segurança Multidimensional como fornecedora de bem público

Neste mundo de desigualdade e fragmentação crescentes, a variável ambiental sobressai-se em importância relativa. A motivação varia, mas o objetivo é comum: conter o aquecimento global. No Ocidente, ressalta a convicção quanto aos princípios da preservação e da conservação. As economias emergentes agem movidas pelo pragmatismo quanto ao enfrentamento das consequências daninhas e a contenção de custos associados à mudança do clima: o tema ambiental passa a ser limite e um ônus ao próprio desenvolvimento. O principal meio é a redução das emissões de carbono e/ou a correspondente compensação, através de sua fixação.

A maior parte dos países é devedora ambiental, conforme os NDCs assumidos desde a COP de Paris, em 2015¹². Os países do G20 – grupo que o Brasil preside entre 01/12/2023 e 30/11/2024 – perfazem cerca de 85% do Produto Interno Bruto mundial, 80% do comércio internacional e uns dois terços da população do planeta; juntos, são responsáveis por 75% das emissões de gases de efeito estufa. Os países industrializados do G20 (Estados Unidos, Canadá, Japão, Reino Unido, Alemanha, França, Itália) são os maiores responsáveis pelo estoque de emissões de carbono e pela devastação das coberturas vegetais originárias. EUA e União Europeia, em conjunto com China, Índia e Rússia, perfizeram cerca de 60% das emissões de gás de efeito estufa, em 2023¹³.

¹¹. NDC é o acrônimo do inglês National Determined Contributions.

¹². den Enzel, M. et al, p. 239.

¹³. Emissions Database for Global Atmospheric Research (EDGAR), 2023.

O Brasil é posto como o sexto maior emissor, muito mais em função da perda de cobertura vegetal – deflorestação – do que em função do uso de energia. No G20 e no mundo, o Brasil é o segundo colocado em cobertura florestal, com quase 500 milhões de hectares (ha), atrás apenas da Rússia, que detém 815 milhões de ha de florestas. Em seguida vêm Canadá, EUA e China, com, respectivamente, 350, 310 e 210 milhões de ha cada. Indonésia, Índia e México seguem, com 92, 72 e 66 milhões de ha, respectivamente¹⁴.

Em diversos temas ligados à disponibilidade de recursos naturais estratégicos, o Brasil lidera o mundo. A matriz energética brasileira é a mais limpa do G20, com cerca de 50% oriunda de fontes renováveis, em particular hidrelétrica e biocombustíveis¹⁵. O Brasil possui a maior reserva hidrológica do planeta, com 5,661 bilhões de metros cúbicos: a Índia tem um quarto disso e, a China, cerca de metade. O Brasil é o campeão mundial no ranking de biodiversidade¹⁶, seguido por Indonésia, Colômbia, China e México.

O Brasil ocupa o primeiro lugar em desenvolvimento tecnológico e produtivo agrícola em zonas tropicais. É o maior exportador mundial de produtos agrícolas, com 86,1 milhões de toneladas. É o segundo maior produtor de biocombustíveis, atrás dos Estados Unidos, embora com maior consumo per capita. Tomando-se em conta a disponibilidade de recursos naturais e de seu aproveitamento tecnológico de parte do Brasil, propõe-se que o país adote uma estratégia externa, ampla e permanente, de ofertante de bens públicos globais.

n Bem público tem duas características: não excludente e não rival

Bem público, define a teoria econômica, tem duas características principais: ser não excludente e não rival. Não excludente significa que é oneroso ou impossível para um usuário excluir outros de se beneficiarem do bem. Não rival significa que quando uma pessoa utiliza o bem, não impede outros de o utilizarem também. Bens públicos geram externalidades positivas. Bens públicos globais são aqueles de dimensão planetária, que beneficiam todos os habitantes do mundo¹⁷.

A Floresta Amazônica pode ser considerada como um bem público global, já que o consumo de seu efeito sobre o clima do Planeta, mantida conservada, é apropriado por todos, sem exclusão de ninguém, e gera externalidades positivas. A característica de bem público global pode justificar que se lancem mão de mecanismos de ação coletiva de parte da comunidade global de modo a preservar bens públicos globais – algo que atentaria à soberania brasileira.

Como, então, aproveitar-se deste e de outros bens públicos globais ofertados pelo Brasil, com benefício ao interesse nacional brasileiro, mantendo nossa soberania, promovendo o desenvolvimento econômico, o bem-estar e a justiça social, ou seja, reduzindo desigualdades e a fragmentação ambiental mundial?

Uma chave explicativa, de impulso à inserção internacional do país, é a da conversão da detenção de recursos ambientais com características econômicas – em que o Brasil é acusado de acumular passivos ambientais e ônus de suas preservações – no conceito de segurança multidimensional, por meio do qual o Brasil se consolida como ofertante de bens públicos globais de diversos perfis, ligados ao tema amplo da Segurança de suprimento ao planeta em geral e a cada país e sociedade demandante de tais tipos de Segurança.

¹⁴. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO)

¹⁵. International Energy Agency (IEA), 2021.

¹⁶. Global Biodiversity Index, 2022.

¹⁷. Gruber, J. 2012, chapter 7.

Numa primeira varredura, o Brasil poderia pleitear-se e formatar uma estratégia ampla e de longa duração – grosso modo, uma Grande Estratégia – na qual todos os recursos disponíveis servem à promoção do interesse nacional. O mundo atual assiste ao incremento da lógica geopolítica para explicar as disputas de poder entre os estados nacionais. O Brasil não tem tradição nem propensão à utilização ofensiva de seu poder militar, nem do uso da força para a consecução de seus objetivos externos. Mas é fato que a detenção de recursos escassos de cunho estratégico, ligados à disponibilidade e à capacidade de extração de riqueza dos recursos naturais ambientais, torna o Brasil suscetível, no longo prazo, ao assédio de parte de competidores externos.

Apresentar-se como fornecedor de Segurança Multidimensional coloca o Brasil no plano dos países indispensáveis para o equilíbrio ambiental e o bem-estar social do planeta. Constitui-se num recurso de poder primordial num mundo ditado pela lógica da geopolítica e pela prioridade da questão ambiental. O Brasil será um ofertante de Segurança Ambiental *lato sensu*; de Segurança Florestal; de Segurança Hídrica; de Segurança Alimentar; de Segurança Energética, de Segurança Territorial; de Segurança da Biodiversidade; enfim, de todo e qualquer dimensão de segurança nacional e planetária que dependa da gestão de recursos ambientais escassos dos quais o Brasil seja detentor de tecnologia e capacidade produtiva, desonerando a necessidade de países escassos em tais atributos terem que, diretamente, buscarem tal suficiência.

O Brasil se aproveitaria, no plano econômico e político, e se apropriaria, no plano das relações exteriores, das vantagens comparativas e competitivas na produção de bens e serviços ligados aos meios ambientais naturais, ao oferecer e garantir esse suprimento ao mundo, gerando eficiência econômica e bem-estar social por todo o planeta. No caso da segurança alimentar, por exemplo, o aquecimento global leva a uma tropicalização do mundo; o Brasil, detentor da melhor tecnologia de produção agrícola tropical, tenderá a beneficiar-se e a situar-se cada vez mais como país-chave no suprimento de Segurança Alimentar e de demais produtos agrícolas, ampliando a atual liderança exportadora no setor. Segurança Hídrica, associada ao acesso e uso de água potável, igualmente pode ser considerada suprida em parte por um país capaz de oferecer produtos intensivos em água – agricultura e pecuária, por exemplo – poupando ao país carente o custo de acesso próximo.

Cabe ao Brasil organizar e apresentar ao mundo este conceito de Segurança Multidimensional, ligada à disponibilidade nacional de recursos ambientais e de sua capacidade de transformá-los em bens e serviços acessíveis, como um bem público global, situando-o no centro das soluções globais quanto à temática ambiental, dotando-o de maior poder relativo, melhorando sua inserção internacional e alcançando o objetivo precípua de uma grande estratégia, que é a garantia da soberania nacional e do bem-estar de sua população. A oportunidade está dada, durante a presidência do G20 e da organização da COP30, em 2025. Basta a transformação de um atributo ambiental de valor econômico em um fator de poder e de sua utilização racional de parte das autoridades encarregadas. n

n Bibliografia

Cooper, R. "The Breaking of Nations". London: Atlantic Books, 2003.

den Enzel, M. et al. Are the G20 economies making enough progress to meet their NDC targets? *Energy Policy* 126 (2019), 238-250
<https://doi.org/10.1016/j.enpol.2018.11.027>

EDGAR - Emissions Database for Global Atmospheric Research, consultado em 21/03/2024. <https://edgar.jrc.ec.europa.eu/>

Global Biodiversity Index. <https://theswiftest.com/biodiversity-index/>, consultado em 21/03/2024.

International Energy Agency (IEA), <https://www.iea.org/data-and-statistics/charts/total-energy-supply-by-source-g20-countries-2019>. Atualizado em 22/07/2021.

Gruber, Jonathan. *Public Finance and Public Policy*, Fourth Edition, 2012. Worth Publishers, Chapter 7.

Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO),

Forças Armadas e a crise institucional na área de Defesa do Brasil

n

JÚLIO C. RODRIGUEZ é professor de Relações Internacionais no Departamento de Economia e Relações Internacionais e da pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria

O Brasil atravessa uma crise institucional na área da Defesa desde o ingresso dos militares no governo de Jair Bolsonaro. O acesso de militares da ativa e reserva, especialmente, os oficiais gerais para funções tipicamente civis, no auxílio à gestão de problemas públicos nacionais, já tinha afetado a imagem das forças armadas perante a sociedade. Principalmente pelos equívocos na condução das políticas públicas de saúde durante a Pandemia.¹⁸ Também fez recrudescer o criticismo dos especialistas em relações civis-militares do país sobre o papel das forças armadas na política nacional¹⁹. As principais críticas destes especialistas referem-se ao desvio de função dos militares quando ocupam cargos públicos tipicamente civis e pelos efeitos sobre as forças armadas do envolvimento no governo e na política partidária.

As investigações recentes sobre os atentados contra os prédios dos três poderes da República demonstraram envolvimento de parte dos oficiais gerais da ativa e da reserva nas tramas auto golpistas e golpistas. Este envolvimento resultou na piora da reputação das forças armadas. Assim, as dificuldades apresentadas pelos oficiais na condução de Ministérios Civis revelaram para a sociedade novamente os problemas de termos militares na gestão da administração pública civil, tal qual tivemos durante o período da ditadura militar entre os anos de 1964 e 1985. O governo Bolsonaro, conforme Amorim Neto e Rodriguez (2022, p.320):

“durante seu mandato, por meio de nomeações políticas para Ministérios, para cargos de confiança e de assessoria, bem como para direção de estatais, como a Petrobras e a Itaipu Binacional, estima-se que mais de 6 mil militares ocuparam cargos no governo e, em alguns momentos, quase 40% dos Ministérios foram chefiados por militares da ativa ou reserva”.

Não bastassem os problemas de gestão pública, especialmente os ligados à pandemia, somamos a isto o embarque de parte dos oficiais que estavam em cargos ministeriais e cargos de confiança na defesa de interesses políticos do governante de se manter no poder à revelia das regras democráticas. O envolvimento destes militares, então, nos planos do governo Bolsonaro de (1) impedimento da eleição, (2) de impedimento da posse pela contestação dos resultados eleitorais e (3), depois das eleições, pela tentativa de deposição do governo eleito democraticamente pela via de um Golpe de Estado disfarçado de Estado de Sítio, revelou que o golpismo e a consequente falta de compromisso com a democracia ainda pairam sobre parte dos oficiais militares.

¹⁸.

<https://www.poder360.com.br/governo/imagem-das-forcas-armadas-piora-29-acham-trabalho-ruim-ou-pessimo/>

¹⁹.

<https://www.brasildefato.com.br/2024/01/08/governo-lula-3-navega-em-aguas-turbulentas-na-relacao-com-as-forcas-armadas>

Os resultados deste período recente da política nacional sobre as forças armadas são, principalmente, (a) a percepção por parte da elite política nacional do regresso do golpismo militar, (b) a percepção da sociedade sobre a ineficiência dos militares na gestão pública civil e (c) o regresso derivado do golpismo das práticas não democráticas na gestão pública, especialmente no GSI (Gabinete de Segurança Institucional), que afetou, por exemplo, órgãos do Sistema Brasileiro de Inteligência (SiSBin).

Tais resultados têm como consequência imediata a perda de confiança do atual governo e de parte da sociedade nas forças armadas para funções de defesa nacional. A dúvida principal que paira no ar se refere a qual compromisso as forças armadas estão mais fiéis. Seriam elas mais afeitas a governos que defendem seu protagonismo na política nacional e a garantia de seus interesses corporativos (salários e ganhos particulares) ou seriam defensoras da constitucionalidade, da integridade do Estado e da Democracia, colocando o interesse nacional acima dos anseios políticos e dos interesses corporativos particulares? Parece que quanto mais envolvidas em política interna estiverem, mais descuidadas estarão com os propósitos basilares das forças armadas na defesa do estado. Também parece que quanto mais envolvidos na defesa dos seus interesses corporativos, menos afeitos às mudanças necessárias para a melhoria das condições orçamentárias para investimento em melhores equipamentos e treinamentos para um futuro cada vez menos pacífico. Os dados do Latinobarômetro²⁰ parecem apontar para a mesma direção, quanto mais afastados da política nacional estiveram, maior era a confiança da população nas Forças Armadas, como ocorreu nos períodos dos Governos Lula I e Lula II.

O regresso da confiança nas Forças Armadas, portanto, parece estar ligado ao regresso delas às suas funções prioritárias e distantes da política nacional. Desta forma, é urgente que os militares nacionais retornem para a caserna, pois o contexto internacional que se avizinha dependerá, cada vez mais, de prontidão e capacidade de mobilização das Forças Armadas para atuarem externamente, do que em atender a chamados de governos para atuarem internamente ou para rompantes golpistas. As Forças Armadas devem perceber que a sociedade, mesmo que ainda com resquícios de herança autoritária em sua maioria, não apoia o golpismo, como mostram os dados do Latinobarômetro de 2023²¹.

O paradoxo no qual estamos envolvidos no Brasil põe em risco nosso Estado, enquanto o mundo, segundo Hal Brands (2024), está cada vez mais próximo do período entre as duas Grandes Guerras Mundiais, do que em qualquer outro de nossa história contemporânea. Portanto, estamos diante da realidade mais ameaçadora desde 1962, em se tratando de

²⁰. www.latinobarometro.org

²¹. <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>

uso de armas nucleares, em especial, armas nucleares táticas e com tensões crescentes nas fronteiras das grandes potências rivais dos Estados Unidos, ou seja, China e Rússia.

As nossas Forças Armadas, que são responsáveis pela Defesa Nacional, ao invés de retomar o intervencionismo militar, deveriam estar a se preparar para o pior cenário internacional. Paradoxalmente tivemos nossas Forças Armadas, pelas mãos de oficiais de alto escalão, envolvidas mais com a política nacional, na defesa de interesses de governantes e afastadas da defesa externa do estado brasileiro. Este descuido com os problemas externos em nome de dedicação a qualquer outro problema nacional, que supostamente resolveriam pela via golpista, pode, sim, ter golpeado nossa capacidade de dissuasão extrarregional e limitado o papel do Brasil a coadjuvante militar no século XXI.

Para iniciarmos a resolver este paradoxo, parece que teremos que refundar as Forças Armadas em bases democráticas, que é essencial para a Defesa Nacional. Esta refundação tem passos obrigatórios a serem tomados tanto pelos militares quanto pelo governo. O compromisso deve ser amplo sob risco de vulnerabilidade externa crítica. Há seis passos a serem percorridos:

O primeiro passo, que parece estar a ser lentamente posto em curso, é o regresso à Caserna – o chamado desembarque dos militares (ativa e reserva) do governo e da administração pública.

O segundo, seria refazer o compromisso com a democracia e a reafirmação do protagonismo dos civis na gestão pública de qualquer ordem, especificamente, na gestão do Ministério da Defesa.

O terceiro seria a revisão da formação dos oficiais em bases democráticas, isto é, com o abandono da concepção de inimigo interno, que orienta treinamentos para as chamadas *Outras Operações Militares Além De Guerra* (MOOTW – *Military Operation Other Than War*) como prioritárias.

O quarto passo seria a reconstrução das doutrinas militares voltadas para a guerra externa, em especial a dissuasão extrarregional, em função das crescentes ameaças extrarregionais aos recursos estratégicos do estado brasileiro.

O quinto passo seria a reconfiguração da Política Nacional de Defesa e da Estratégia Nacional de Defesa em função das mudanças doutrinárias acima, com a participação efetiva da sociedade civil e das Universidades nesta construção republicana.

O sexto passo seria a democratização do Ministério da Defesa com a criação de carreiras civis para equilíbrio das relações entre civis e militares.

Estes passos acima não são exaustivos e nem suficientes. Entretanto, são necessários para o enfrentamento da crise institucional que atravessa o setor da Defesa Nacional após os anos de Bolsonarismo. Obviamente, elas não contemplam as questões sobre a remanescente cultura autoritária nacional e a importância da memória dos crimes da ditadura militar para que a sociedade de fato compreenda e para que nunca mais aconteçam.

O Governo atual parece estar centrado nos primeiros passos acima elencados, especialmente os relacionados ao desembarque dos militares, à recomposição do Ministério da Defesa e dos orçamentos e investimentos militares. O capital político conquistado pelos militares no último governo não é desprezível e, por isso, é necessário ter paciência estratégica para avançar nos próximos passos na repactuação nacional com as forças armadas. Tal paciência, contudo, pode não acompanhar as demandas da sociedade, das universidades e dos partidos políticos. Os efeitos sobre as forças armadas são profundos, sobre a república são importantes e podem levar mais tempo que o desejado para serem corrigidos. Deve ficar claro, contudo, que sem esta readequação nos rumos das relações civis-militares, a defesa nacional é que estará em risco. n

AMO

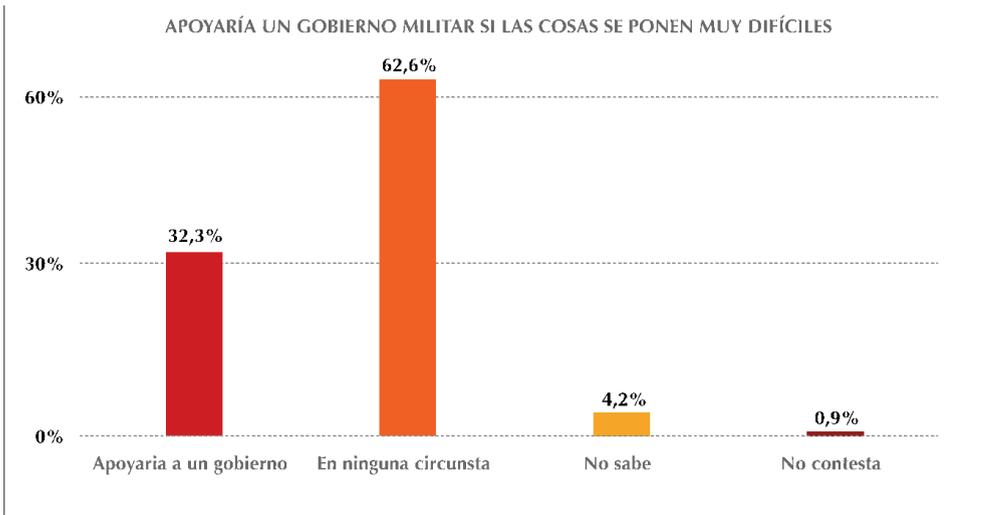
RIM NETO, O. & RODRIGUEZ, J. C. Forças Armadas, Defesa e Inteligência: desafios do Regime Democrático Brasileiro em um mundo em Transformação. In: INÁCIO, M. & OLIVEIRA, V. E. de (orgs.). Democracia e Eleições no Brasil: Para onde vamos?, pp. 317-35. São Paulo/Rio de Janeiro: Hucitec/ANPOCS, 2022.

BRA

NDS, Hal. "The Next Global War." Foreign Affairs, janeiro 26, 2024. <https://www.foreignaffairs.com/united-states/next-global-war>.



Fonte: Latinobarómetro V



Fonte: Latinobarómetro

Brasil apoiará a criação do Tribunal Internacional Anticorrupção?

n
LEOPOLDO PAGOTTO é sócio do Freitas Leite Advogados, membro do Advisory Committee para redação do acordo sobre a Corte Internacional Anticorrupção da Integrity Initiatives International, consultor externo da FGV Ethics, mestre e doutor em direito econômico-financeiro pela USP

Conversações sobre a criação do Tribunal Internacional Anticorrupção (TIA) têm sido gestadas e, em 2025, adquirirão maior materialidade. Neste contexto, o Brasil deve começar a ponderar sobre sua adesão à iniciativa. Ainda é desconhecido o conteúdo da proposta do TIA, mas, mesmo assim, politicamente, é possível tecer considerações sobre as vantagens para a política externa brasileira endossar a proposta. Este artigo se propõe a analisar as vantagens para o Brasil de sua adesão à ideia do TIA, dividindo-se em cinco partes:

- a. A origem da ideia do TIA;
- b. Os contornos do TIA;
- c. Do unilateralismo ao multilateralismo;
- d. O Brasil no multilateralismo anticorrupção;
- e. Como o Brasil deve se portar frente ao TIA.

n A origem da ideia do TIA

A ideia de criação do TIA surgiu despreziosamente. Apresentada em 2014 pelo juiz norte-americano Mark Wolf no artigo “*The Case for an International Anti-Corruption Court*”, a proposta justificou-se na necessidade de: (i) garantir o *enforcement* das leis criminais que proíbem a grande corrupção; e (ii) corroer a cultura generalizada de impunidade dos crimes de corrupção. Para Wolf, a inadequação e a ineficácia dos esforços nacionais e internacionais para combater a grande corrupção demonstram a necessidade de uma nova abordagem pela comunidade internacional. A proposta de Wolf gradativamente ganhou o apoio de várias entidades e personalidades relacionadas ao combate à corrupção, dentre os quais o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, a *Transparency International*, a *Human Rights Watch* e importantes líderes mundiais. Em 2016, Wolf se une ao juiz sul-africano Richard Goldstone e a outras personalidades preocupadas com o tema para criar a *Integrity Initiatives International* (III). Desde então, o III propugna a criação do TIA. Conforme defendem Wolf, Goldstone e Rotberg, não existe uma instituição internacional voltada para a persecução dos cleptocratas pela prática de crimes de corrupção quando os países os quais governam não querem ou não podem fazê-lo. O TIA ocuparia um papel importante no preenchimento dessa lacuna no cenário internacional, como meio adequado para a efetivação da punição dos cleptocratas e seus colaboradores, de dissuasão do comportamento de terceiros e de “reocupar, repatriar e reaproveitar” os ganhos ilícitos em proveito das vítimas.

n Nesse contexto, o TIA seria responsável por:

- I.
Propiciar um fórum para processar e punir de forma justa e eficaz os cleptocratas e toda a sua rede de facilitadores;
- II.
Deter a futura grande corrupção, ao estabelecer uma concreta e efetiva ameaça de persecução aos cleptocratas e seus aliados;
- III.
Recuperar, repatriar e/ou reaproveitar os ganhos ilícitos em proveito das vítimas por meio de ordens de restituição e de ações civis; e
- IV.
Disponibilizar investigadores, promotores e juízes para aconselhamento e/ou assessoramento aos países pares que estão se esforçando para aprimorar as suas normas anticorrupção.

A necessidade de combate da grande corrupção vem sendo amplamente disseminada, o que colabora para acelerar o andamento da criação do TIA. Prova disso é a Declaração em Apoio à Criação do TIA (*Declaration in Support of the Creation of an International Anti-Corruption Court*), publicada em junho de 2021 pelo III. Referida Declaração foi assinada, desde então, por mais de 260 personalidades de mais de 75 países, incluindo 43 ex-chefes de Estado ou de Governo e 32 ganhadores do prêmio Nobel. Além dessa Declaração, a Colômbia já endossou o TIA. Nas eleições do Canadá, ambos partidos apoiaram a criação do TIA e, após a formação do governo, o ministro de relações exteriores foi instruído a fortalecer parcerias internacionais para estabelecimento desta Corte. Na Holanda, o ministro de relações exteriores criou uma coalisão para estabelecer o TIA como medida de política externa. O TIA também é apoiado por muitas ONGs e por ativistas na Venezuela, Zâmbia, Líbano, Malta e Rússia, dentre outros países.

Em novembro de 2022, a Holanda, o Canadá e o Equador organizaram uma mesa redonda em Haia para discutir ideias para o fortalecimento do cenário internacional em anticorrupção, defendendo a criação do TIA aos representantes governamentais de 40 países ali presentes.

n Os contornos do TIA

O TIA parte da premissa de que existe uma lacuna no sistema criminal internacional que precisa ser sanada. O Tribunal Penal Internacional (TPI) foi concebido como resposta aos genocídios ocorridos durante a II Guerra Mundial, focando-se em punir aqueles tipos de crimes. À época, as consequências da corrupção ainda eram desconhecidas pela sociedade – basta lembrar que havia economistas que a defendiam para fomentar o crescimento econômico. Somente a partir dos anos 2000, a corrupção passa a ser unanimemente considerada como gravosa para o desenvolvimento.

No momento, o principal desafio para o apoio à ideia do TIA consiste, precisamente, na falta de seus contornos claros. De fato, inexistiu uma proposta formalmente escrita, ainda que esteja em discussão. Mesmo assim, alguns dos contornos já podem ser identificados.

Primeiro, a criação do TIA necessariamente deverá ser baseada no princípio da subsidiariedade, ou seja, pressupõe-se que ela só entraria em ação quando as autoridades nacionais forem incapazes ou relutantes em investigar e processar casos de corrupção de forma eficaz. Isso significa que os Estados membros teriam a responsabilidade primária de investigar e processar casos de corrupção em seus próprios territórios, de modo que o TIA só entraria em cena quando essa responsabilidade não fosse cumprida adequadamente.

O princípio da subsidiariedade busca equilibrar a soberania dos Estados com a necessidade de uma resposta internacional coordenada para lidar com a corrupção transnacional. Seria aplicado de forma flexível, levando-se em consideração a capacidade e a vontade das autoridades nacionais de lidar com a corrupção de forma eficaz. O TIA poderia oferecer assistência técnica e capacitação às autoridades nacionais para fortalecer suas capacidades de combate à corrupção e garantir que a intervenção internacional seja necessária apenas em casos excepcionais.

O caráter subsidiário do TIA ficaria evidente por sua atuação contra a chamada *Grand Corruption*, caracterizada como o abuso do poder da alta liderança estatal que beneficia poucos em detrimento da maioria, causando prejuízo sério e disseminado para a sociedade atingida. Em realidade, os estados falidos são geridos por uma cleptocracia que não enxerga a diferença entre o público e o privado, apropriando-se dos recursos que deveriam ser utilizados para a melhoria das condições de vida da sua população.

Além disso, o TIA seria composto por juízes independentes e imparciais, nomeados com base em critérios de competência, integridade e experiência jurídica. À semelhança do que já acontece com o TPI, os juízes seriam selecionados entre os Estados membros por meio de um processo transparente e participativo, garantindo uma representação equitativa de diferentes regiões e sistemas legais. Embora seu caráter deva ser precipuamente criminal, é possível imaginar que o TIA possa possuir uma câmara cível. Tais garantias são muito importantes para minimizar as críticas sobre politização da atuação do TIA.

n Do unilateralismo ao multilateralismo

Pelas suas características, a corrupção é uma matéria que deveria estar restrita às fronteiras nacionais. Este cenário começou a se modificar em 1977, quando os Estados Unidos aprovaram legislação de repressão à corrupção cometida por empresas norte-americanas no exterior, o *Foreign Corruption Practice Act* (FCPA). Adotava-se a extraterritorialidade pura e simples, uma abordagem um tanto unilateral para endereçar a corrupção. Por conta disso, a corrupção apareceu como um tema de destaque nos foros internacionais nos anos 1990.

Por pressão norte-americana e pelo reconhecimento de que o FCPA era um mecanismo efetivo de combate à corrupção, legislações similares à do FCPA foram adotadas no Reino Unido, no Brasil, na Holanda, na França e na Alemanha – este processo ainda hoje se encontra em evolução.

Paralelamente, aumentou a necessidade de coordenação, de modo que atribuir as mudanças somente aos interesses norte-americanos seria míope. A transnacionalidade da corrupção exige uma resposta coordenada internacionalmente. Para combater a criminalidade transnacional, a ONU organizou a Declaração de Nápoles, assinada por 138 países, inclusive o Brasil, em 1995.

A ideia da criação do TIA surge de um reconhecimento crescente sobre a necessidade de uma abordagem coordenada e multilateral para enfrentar a corrupção em escala global. A solução multilateral, consistente na resolução de questões globais por meio da cooperação entre os países-membros das organizações internacionais, parece ser uma resposta adequada aos desafios presentes.

No contexto do multilateralismo, a criação do TPI estabeleceu um precedente importante para a possibilidade de instituir mecanismos judiciais internacionais para lidar com questões transnacionais complexas, tendo encontrado

grande ceticismo durante as negociações que levaram à sua criação – mesmo assim, tem logrado atingir suas finalidades em certa medida. Embora o TPI tenha um foco distinto do TIA, sua existência demonstra a viabilidade e a importância de instituições judiciais internacionais na busca pela justiça.

Atualmente, há uma combinação de elementos unilaterais, bilaterais e multilaterais no sistema global de combate à corrupção. Decisões contraditórias são frequentes, mas, mesmo assim, os países têm avançado – vide os inúmeros casos transnacionais de corrupção, nos quais promotores e juízes de várias jurisdições chegaram a um acordo sobre a punição de transnacionais (vide caso Odebrecht, que celebrou um acordo negociado simultaneamente no Brasil, nos Estados Unidos e na Suíça). A cooperação internacional atingiu patamares jamais vistos em termos criminais e administrativos e, em certa medida, até exige que haja uma certa articulação.

Alguns poderiam argumentar que já existem ferramentas que permitem a um país processar a corrupção que acontece em outro – o FCPA é a legislação mais efetiva neste quesito, imitada por inúmeras nações (vide a britânica Bribery Act, o francês Sapin II e a brasileira Lei Anticorrupção). Todavia, estas leis punem o lado da oferta da propina, ou seja, as empresas que pagam as propinas. Elas não podem alcançar o lado da demanda da propina, os cleptocratas nos Estados. Logo, o TIA endereçaria esta lacuna no sistema internacional de combate à corrupção, na medida em que reprimiria o lado da demanda da corrupção.

n O Brasil no multilateralismo anticorrupção

O TIA criaria um foro adicional para o exercício do multilateralismo entre os Estados.

O histórico da diplomacia brasileira mostra que o multilateralismo sempre foi a estratégia usada para diluir as deficiências nacionais em temas econômicos e militares, dificultando ações unilaterais por parte das grandes potências. A política externa brasileira reflete a compreensão do Estado brasileiro de que muitos dos desafios enfrentados pela comunidade internacional, incluindo a corrupção, são de natureza global e requerem uma abordagem coletiva para serem enfrentados de forma eficaz. A preferência pelo multilateralismo explica o porquê de o país ser signatário da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC), da Convenção Antissuborno da OCDE e da Convenção Interamericana contra a Corrupção da OEA.

A posição da diplomacia brasileira sobre o combate à corrupção também possui um outro tipo de motivação. Sabidamente, o Brasil é um país atingido pela corrupção e que, por isso, o erário nacional sofre grandes perdas. Ainda que a adesão do Brasil ao multilateralismo em matéria anticorrupção se apresente como um tema complexo e multifacetado, os interesses nacionais constituem um fator adicional de ganho concreto para as contas públicas. Proteger o patrimônio público é bastante facilitado se houver cooperação internacional eficaz. Desta maneira, o Brasil já tem colaborado com outros Estados membros de organizações internacionais para fortalecer as instituições de combate à corrupção e promover a troca de informações e melhores práticas nessa área. Este trabalho pode fortalecer o Estado de direito e a democracia em nível global, pois esses são elementos essenciais para prevenir e combater a corrupção.

n Como o Brasil deve se portar frente ao TIA

Em 2023, o presidente Lula declarou que Vladimir Putin não seria preso se viesse ao Brasil, a despeito de o TPI ter expedido um mandado de prisão por crimes de guerra. Em seguida, insistiu no tema: “Quero muito estudar essa questão deste Tribunal Penal, porque os Estados Unidos não são signatários dele, a Rússia não é signatária dele. Então, eu quero saber por que o Brasil é signatário de um tribunal que os EUA não aceitam. Por que somos inferiores e temos de aceitar uma coisa?”.

Esta declaração constitui uma ruptura com a tradição brasileira de privilegiar o multilateralismo, em especial os mecanismos criados como o TPI. Como o Brasil é um dos 123 signatários do Tratado de Roma que criou o TPI, é obrigado a cumprir suas ordens. Aliás, Vladimir Putin não teria viajado para a reunião dos BRICs na África do Sul pelo mesmo motivo.

Em princípio, avançar na criação de um sistema semelhante ao TPI focado no combate à corrupção não contaria com o apoio do Estado brasileiro. Todavia, esta posição é inconsistente com o histórico da diplomacia brasileira.

A posição brasileira sobre o TIA deve ser pragmática, fortalecendo as instituições nacionais, a cooperação internacional e a preservação da soberania dos Estados. Esta postura reflete não apenas o compromisso contra a corrupção, mas também uma visão equilibrada do multilateralismo e da governança global. Neste contexto, destacam-se dois argumentos que sustentam a posição brasileira, seguidos por um contraponto que examina as possíveis limitações do TIA.

Primeiro, a posição brasileira favorável à criação do TIA está alinhada com o reconhecimento da necessidade de fortalecer as instituições nacionais para combater eficazmente a corrupção, o que tem sido uma posição brasileira em foros internacionais. O TIA poderia complementar os esforços nacionais, oferecendo um mecanismo adicional para investigar, processar e punir indivíduos envolvidos em atividades corruptas que afetam mais de um país.

Segundo apoiar o TIA também reflete o reconhecimento da importância da cooperação internacional para enfrentar desafios globais. O TIA poderia facilitar essa cooperação, oferecendo um fórum centralizado em que os países poderiam compartilhar informações, evidências e recursos para investigar e processar casos de corrupção que tenham ramificações internacionais.

A posição brasileira em relação à criação do TIA deve refletir os compromissos constitucionais de luta contra a corrupção, de cooperação internacional e de preservação da soberania dos Estados. O Brasil pode e deve desempenhar um papel de liderança nesta campanha. Desde a redemocratização, o país tem abraçado a luta contra a corrupção e a defesa dos direitos humanos como motes orientadores. A adesão a esta legítima iniciativa alinhará o Brasil com as nações defensoras da ética, dos direitos humanos e da democracia novamente. n

n Referências

WOL

F, M L. The Case for an International Anti-Corruption Court. Washington, D.C.: Brookings, 2014. Disponível em: <https://www.brookings.edu/research/the-case-for-an-international-anti-corruption-court/>. Acesso em: 24 fev. 2024. WOLF já havia apresentado a ideia no “St. Petersburg International Legal Forum” em 2012 e, em 2014, debateu o assunto no “World Forum on Governance”.

WOL

F, M L; GOLDSTONE, Richard; ROTBERG, Robert I. The Progressing Proposal for An International Anti-Corruption Court. Cambridge, Mass.: American Academy of Arts and Sciences, 2022. Disponível em: https://www.amacad.org/sites/default/files/publication/downloads/2022_International-Anticorruption-Court.pdf. Acesso em: 12 mar. 2024.

Int

egrity Initiatives International. Declaration in Support of the Creation of an International Anti-Corruption Court. Disponível em: <http://integrityinitiatives.org/declaration>. Acesso em: 06 mar. 2024.

ALS

EMA, A. Colombia to propose international anti-corruption court at UN. Colombia Reports. Disponível em: <https://colombiareports.com/colombia-to-propose-international-anti-corruption-court-at-un/>. Acesso em: 22 fev. 2024.

TRU

DEAU, J. Minister of Foreign Affairs Mandate Letter. Disponível em: <https://pm.gc.ca/en/mandate-letters/2021/12/16/minister-foreign-affairs-mandate-letter>. Acesso em: 22 fev. 2024.

WOL

F, GOLDSTONE, ROTBERG, op. cit., p. 14.

Int

egrity Initiatives International. III Youth Leaders Network. Disponível em: <http://integrityinitiatives.org/new-page-2>. Acesso em: 22 fev. 2024.

UNC

AC Coalition Newsletter. Do we need an International Anti-Corruption Court? Disponível em: <https://mailchi.mp/uncaccoalition/06122022?e=3e51e3dfd8>. Acesso em: 22 fev. 2024.

JAP

IASSÚ, C E A. A corrupção em uma perspectiva internacional. Revista Brasileira de Ciências Criminais. Vol. 15, n. 64, p. 29-56. São Paulo: RT, jan./fev. 2007. p. 40-41.

Potências médias emergentes e transição de poder no sistema internacional

n

PAULO ESTEVES é professor do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio e pesquisador do BRICS Policy Center

n

CARLOS FREDERICO COELHO é professor do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio e da ECEME, além de pesquisador do BRICS Policy Center

n Comunidades de política externa e a transição de poder

A transição de poder é um tema clássico dos estudos da política internacional. As pesquisas sistemáticas acerca da transição de poder são realizadas desde fins da década de 1950, quando Organski construiu as raízes de um programa cujo foco recaía sobre a dinâmica competitiva ou conflituosa entre potências emergente e declinante (Organski, 1958). Contudo, foi apenas com a criação do grupo dos BRICS e a emergência da China como superpotência que o problema da transição de poder voltou à agenda acadêmica (Tammen, 2000). As abordagens adotadas nos estudos sobre transição de poder, tradicionalmente, concentram-se nas dinâmicas entre as superpotências, e, particularmente, nos desafios impostos pelas potências emergentes ao *status quo* estabelecido pelo *hegemon* (Chan et al., 2021; Christensen, 2021; He, 2019). Nessa agenda de pesquisa, pouca atenção é oferecida às potências médias cujo comportamento seria apenas relevante no interior das políticas de alianças adotadas pelas superpotências (He & Feng, 2023). Mais que isso, as abordagens da transição de poder em geral negligenciam as formas como potências médias compreendem o próprio processo de transição ou mudança e as principais razões que incidem sobre seu posicionamento.

Com vistas a tratar desse *gap* na literatura, equipes de pesquisadores do BRICS Policy Center (PUC-Rio), a Körber Stiftung (Alemanha), Gateway House (Índia) e o South Africa Institute of International Affairs (África do Sul) conduziram uma pesquisajunto às comunidades de política externa dos quatro países (Ganter et al., 2024). Amaury de Souza (2002, 2008) se referiu a "comunidades de política externa" como uma forma de compreender a multiplicidade de atores envolvidos na formação da política externa brasileira. Seguindo o *insight* de Souza, o que aqui chamamos de "comunidade de política externa" não compreende apenas os tomadores de decisão mais evidentes, como diplomatas, ministros e a presidência, mas também burocratas de vários ministérios e instituições sociais e estatais, parlamentares, representantes do setor privado e líderes de organizações da sociedade civil (Esteves, 2020; Esteves & Herz, 2020; Souza, 2002, 2008). A pesquisa ouviu 922 pessoas vinculadas às comunidades de política externa nos quatro países e os dados coletados permitem compreender a posição adotada por cada um dos países diante de um cenário global marcado pela transição de poder. As figuras 1 e 2 apresentam o perfil dos respondentes nos quatro países.

Nesse artigo, concentramo-nos na apresentação e na análise parciais e limitadas dos dados referentes aos países IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) e como suas comunidades de política externa percebem os processos mais amplos de transição de poder no sistema internacional. Beneficiamo-nos aqui dos insights do modelo *preferences-for-change* proposto por He & Feng (2023). Esse modelo analítico pretende compreender como potências regionais, ou Estados secundários, ajustam suas políticas externas durante períodos de transição na ordem internacional. Para tanto, o modelo considera a transição de poder como um dado do sistema internacional e indaga como esses Estados se posicionam em meio à competição e potencial conflito entre as superpotências. Como observam os autores, “esse efeito sistêmico no comportamento da política externa é transmitido por meio das percepções dos líderes em relação ao cálculo de custo-benefício da transição da ordem em andamento. Em outras palavras, a preferência dos líderes políticos baseada no custo-benefício para a mudança da transição da ordem internacional enquadra a escolha da política de um Estado durante o período de transição da ordem.” (He & Feng, 2023, p. 12).

n Os países IBAS e a transição de poder

Para compreender o posicionamento dos países IBAS diante da transição de poder, a pesquisa buscou identificar como essas comunidades percebem a distribuição de poder no sistema internacional e se estaríamos ou não diante do fenômeno da transição de poder. Como apresentado na figura 3, os respondentes confirmaram a percepção de que estaríamos diante de um processo de transição (80% na África do Sul, 87% na Índia e 90% no Brasil). A maioria dos respondentes nos três países (média de 63%) percebem que essa transição estaria se dando em direção a um sistema bipolar (40%) ou multipolar (23%). É importante perceber, ainda, que 23% dos respondentes na Índia identificam uma tendência para a consolidação de um sistema tripolar (EUA, Rússia e China), acima da média dos países IBAS (20%) e dos resultados encontrados no Brasil e na África do Sul (19% e 18%, respectivamente). Vale recordar que os laços de cooperação entre Índia e Rússia datam da Guerra-Fria e se enraízam em diversos setores estratégicos incluindo defesa, espaço e comércio. Desde os anos 2000, contudo, a cooperação entre Índia e Rússia tem se concentrado na área de segurança energética com expressivos investimentos de empresas indianas na Rússia e um aumento expressivo das importações de petróleo desde o início do conflito na Ucrânia (Gupta, 2023; Menon & Rumer, 2022). É digno de nota, ainda, o impulso que o antigo projeto de um corredor de transporte norte x sul, conectando os dois países através do território do Irã, ganhou com a adoção das sanções por países do G7 contra a Rússia (Gupta, 2023).

Uma vez que a grande maioria dos respondentes confirmou a hipótese da transição de poder, a pesquisa indagou também como percebem a influência da potência emergente sobre seu próprio país e globalmente (Figuras 4 e 5). Entre os países IBAS há uma clara clivagem entre as percepções identificadas nas comunidades de política externa do Brasil e da África do Sul, de um lado, e Índia, de outro. Tais preferências devem ser compreendidas à luz não apenas das relações econômicas da China com os três países como também de suas disputas regionais com a Índia. De fato, a China é, hoje, o maior parceiro comercial tanto do Brasil quanto da África do Sul (DTIC, 2023) e o terceiro parceiro

comercial da Índia (IBEF, 2024). Diante desse quadro, brasileiros e sul-africanos veem a influência chinesa positivamente (78% e 62% respectivamente), tanto internamente quanto globalmente (76% e 60%), enquanto os indianos percebem essa influência negativamente (86% e 73%).

Com os dados oferecidos na pesquisa, não somos capazes de afirmar que as percepções compartilhadas por brasileiros e sul-africanos acerca da China devem-se unicamente às relações econômicas entre esses países. Contudo, é possível sugerir que essa variável concorre para o balanço de custos e benefícios que informa a percepção dos respondentes. Essa perspectiva parece ser reforçada quando consideramos o caso da Índia. Embora a China ocupe a posição de terceiro parceiro comercial mais importante da Índia, o agravamento das tensões geopolíticas, particularmente desde 2020, e a insatisfação da Índia em relação às dificuldades de acesso de seus produtos ao mercado chinês (principalmente medicamentos e tecnologia da informação) parece incidir negativamente sobre a percepção acerca do impacto da China na Índia e no mundo. Não por acaso, as relações com a China são consideradas, por respondentes da Índia como a maior prioridade de sua política externa.

As diferentes percepções sobre a China e sobre sua ascensão à posição de superpotência, permitem compreender as opções de posicionamento estratégico sugeridas pelos respondentes para os três países (veja-se Figura 6 na próxima página). Assim, não surpreende que em países como Brasil e na África do Sul, onde prevalecem percepções positivas acerca da China, encontremos significativo apoio ao não alinhamento (82% e 79%, respectivamente). Tais dados contrastam com aqueles encontrados na Índia, onde 59% dos respondentes favorecem uma aproximação com os EUA.

n Não Alinhamento e Proteção Estratégica

Os dados coletados com a pesquisa permitem realizar uma primeira aproximação às preferências portadas por participantes das comunidades de política externa dos três países. Seguindo as sugestões do modelo de *preferences for change*, podemos compreender como a transição de poder e a emergência da China são percebidas. Os dados nos sugerem que, (i) diante de uma transição para um sistema bipolar e, (ii) na ausência de competição direta com um dos polos de poder, potências médias como o Brasil e a África do Sul tendem a adotar uma posição estratégica de não alinhamento que lhes garante flexibilidade e maior espaço político. Ao mesmo tempo, a ocorrência de competição com um dos polos, como observado no caso das relações entre Índia e China, sugere a adoção de uma posição de proteção estratégica (*hedging*). A proteção estratégica sugere o aprofundamento das relações com vários polos de poder sem que haja qualquer alinhamento definitivo. A adesão da Índia ao Quadrilateral Security Dialogue (o Quad), do qual participam os Estados Unidos, Japão, e Austrália, e o apoio ao lançamento do *Indo-Pacific Economic Framework* (IPEF) pelos Estados Unidos, são expressões desse posicionamento. Tais iniciativas indicam, por um lado, a preocupação com a criação de um mecanismo de balanceamento de poder na região que eleve os custos de um eventual conflito e, por outro permite maximizar seus interesses. O aprofundamento das relações com a Rússia no contexto de seu crescente enfrentamento com os Estados Unidos e com os países ocidentais, permite também compreender como a Índia busca, ainda, evitar uma posição de alinhamento automático.

Nesse contexto, esse artigo buscou compreender as percepções das comunidades de política externa da Índia, Brasil e África do Sul. Tal exercício sugere que tanto o posicionamento de não alinhamento como o de proteção estratégica indicam que potências médias podem buscar uma posição de equidistância ou de múltiplos engajamentos das/com superpotências como forma de proteção e maximização de eventuais benefícios decorrentes da própria transição de poder. n

n Referências

- Chan, S., Feng, H., He, K., & Hu, W. (2021). *Contesting Revisionism: China, the United States, and the Transformation of International Order*. Oxford University Press. <https://books.google.com.br/books?id=nFFyzgEACAAJ>
- Christensen, T. J. (2021). There Will Not Be a New Cold War. *Foreign Affairs*.
<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-03-24/there-will-not-be-new-cold-war>
- DTIC. (2023). China and South Africa holds talks on trade and investment in preparation for State Visit by President Xi Jinping. DTIC.
- Esteves, P. (2020). Brazil: The Nexus Between Security and Development. In A. Paczyńska, *The New Politics of Aid: Emerging Donors and Conflict-affected States*. Lynne Rienner Publishers, Incorporated.
<https://books.google.com.br/books?id=pJ3pwQEACAAJ>
- Esteves, P., & Herz, M. (2020). Climbing the Ladder: Brazil and the International Security Field. In *Status and the Rise of Brazil* (pp. 113–131). Springer.
- Ganter, J., Coelho, C. F., Esteves, P., Gruzd, S., Manjeet, K., & Leher, J. (2024). *Listening Beyond the Echo Chamber: Emerging Middle Powers Report 2024*. Körber Stiftung.
<https://koerber-stiftung.de/en/projects/koerber-emerging-middle-powers-initiative/2023-2024/>
- Gupta, P. (2023). India-Russia oil trade and investments—An evolving facet of the historic bilateral. ORF.
<https://www.orfonline.org/expert-speak/india-russia-oil-trade-and-investments-an-evolving-facet-of-the-historic-bilateral>
- He, K. (2019). Contested multilateralism 2.0 and regional order transition: Causes and implications. *The Pacific Review*, 32(2), 210–220.
- He, K., & Feng, H. (2023). *After Hedging: Hard Choices for the Indo-Pacific States Between the US and China* (1st ed.). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009420570>
- IBEF. (2024). *Exploring India China Trade and Economic Relations*. IBEF.
- Menon, R., & Rumer, E. (2022). *Russia and India: A New Chapter*. Carnegie Endowment for International Peace.
- Organski, A. (1958). *World Politics*. Alfred A. Knopf.
- Souza, A. (2002). *Agenda Internacional do Brasil: Um Estudo sobre a Comunidade Brasileira de Política Externa*. CEBRI.
- Souza, A. (2008). *Agenda Internacional do Brasil Revisitada: Percepções da Comunidade Brasileira de Política Externa*. CEBRI.
- Tammen, R. L. (2000). *Power Transitions: Strategies for the 21st Century*. SAGE Publications.
<https://books.google.com.br/books?id=xEF3AAAAMAAJ>

FIGURA 1: RESPONDENTES

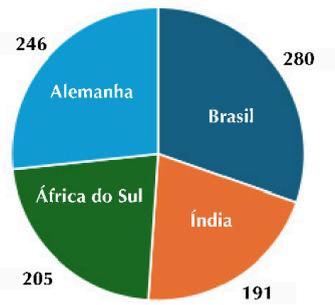


FIGURA 2: RESPONDENTES (SETOR DE ATUAÇÃO) %

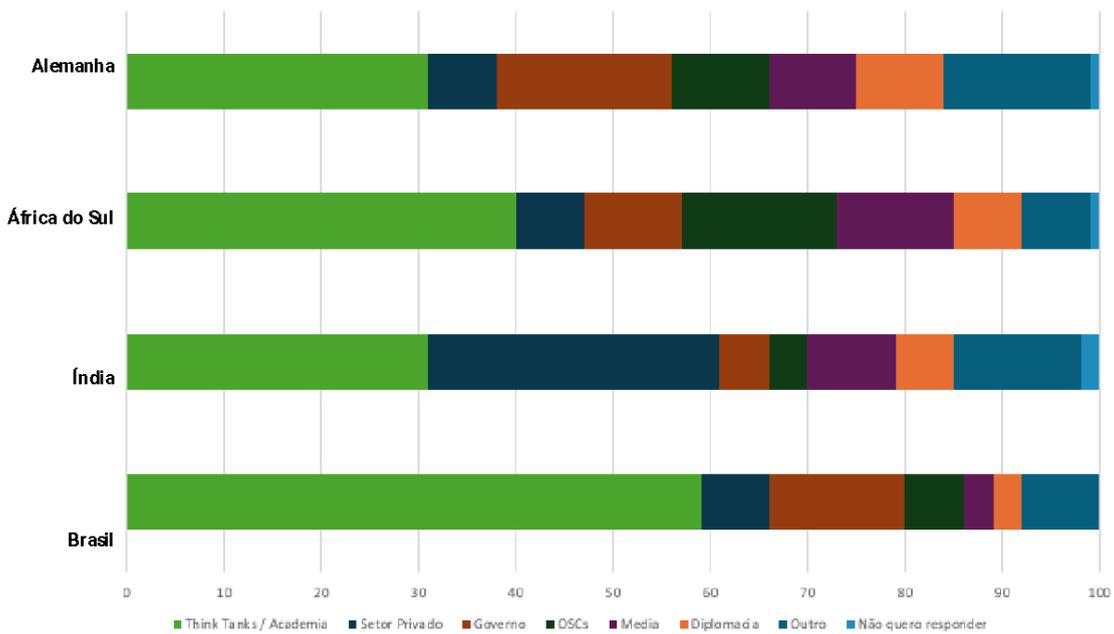


FIGURA 3: PERCEPÇÕES ACERCA DA DISTRIBUIÇÃO DE PODER NO SISTEMA INTERNACIONAL (%)

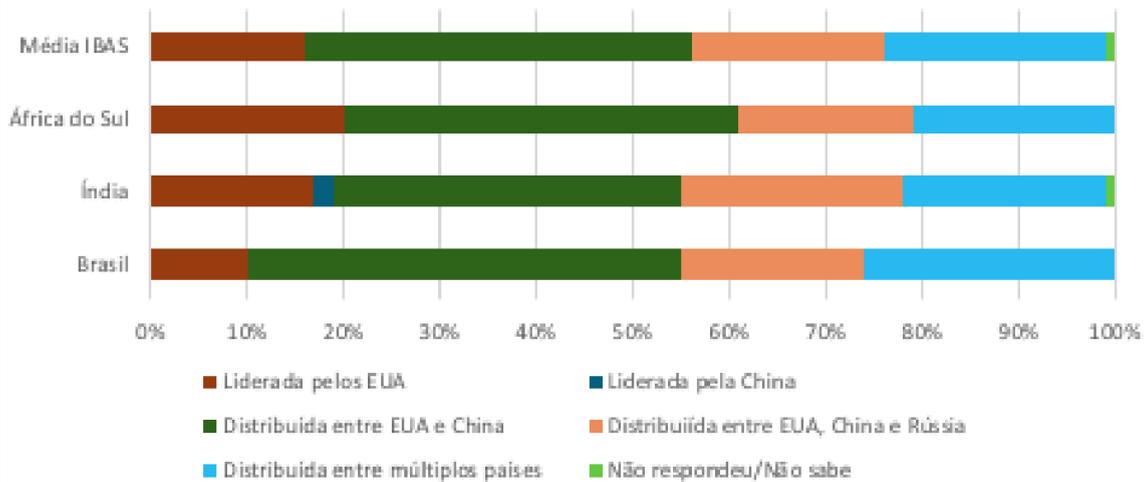


FIGURA 4: PERCEÇÕES ACERCA DA INFLUÊNCIA DA CHINA EM SEU PRÓPRIO PAÍS (%)

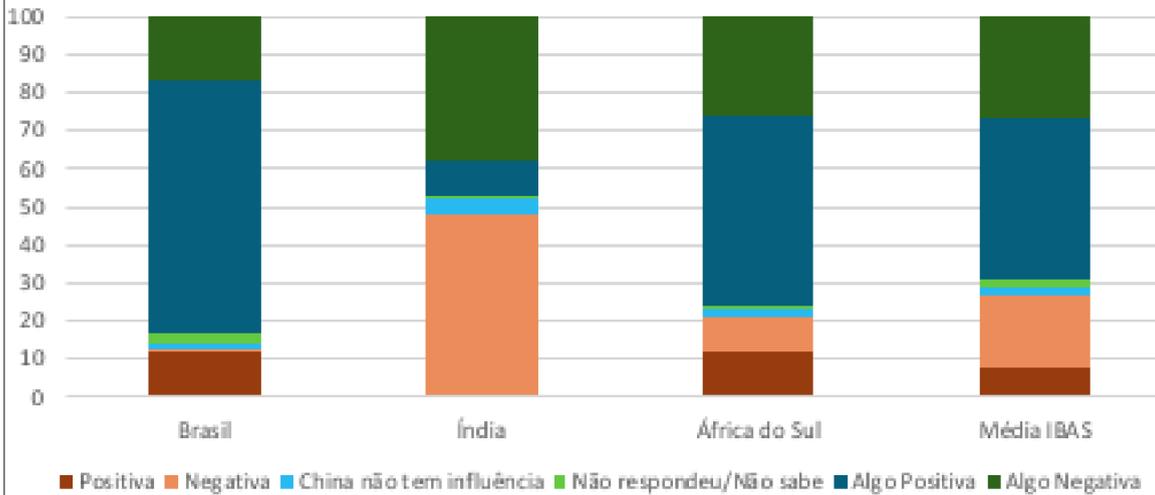


FIGURA 5: PERCEÇÕES ACERCA DA INFLUÊNCIA DA CHINA NO MUNDO (%)

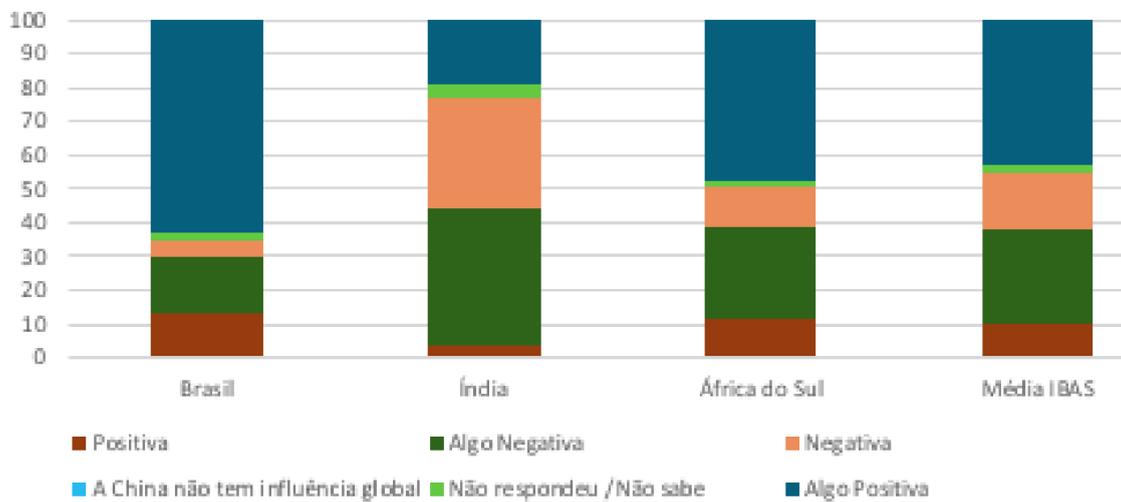
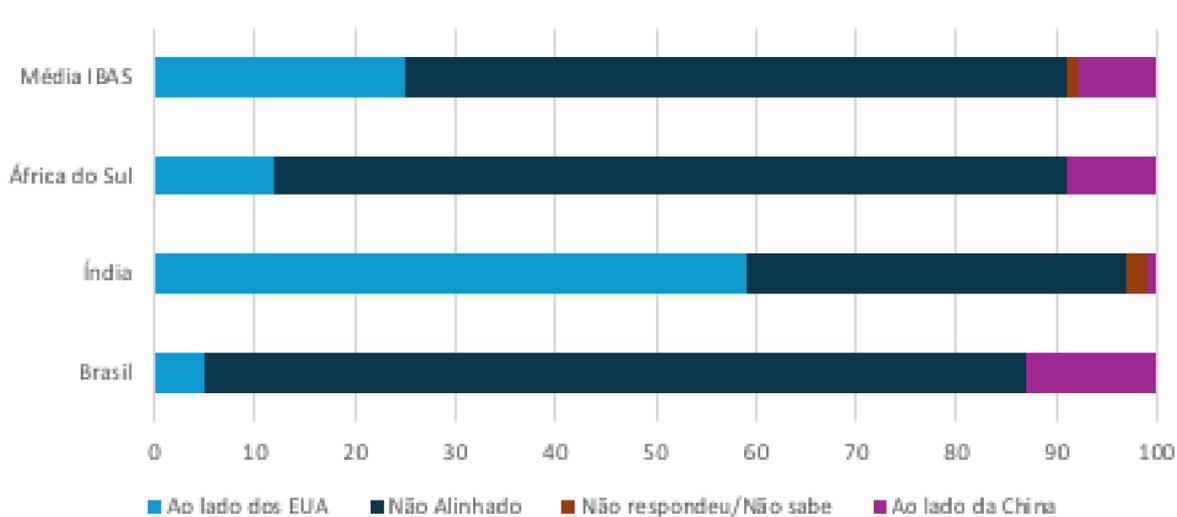


FIGURA 6: ESCOLHAS POR ESTRATÉGIAS A SEREM ADOTADAS (%)



Notas sobre o avanço da direita no mundo

n

RUBENS BARBOSA é diplomata, presidente do Instituto de Relações Internacionais e Comércio Exterior (IRICE) e membro da Academia Paulista de Letras

O resultado das eleições realizadas no início de março, em Portugal, trouxe mais um avanço da direita no mundo. A votação foi convocada antecipadamente, após o primeiro-ministro socialista António Costa renunciar em novembro passado, como consequência de investigações sobre supostas ilegalidades na administração estatal de grandes projetos de investimento. Como indicavam as pesquisas, o resultado do voto popular não apresentou grandes surpresas, nem um grande vencedor. O partido de direita, Aliança Democrática (AD), com 29,52% dos votos, chegou à frente do Partido Socialista (PS), liderado por Pedro Nuno Santos, que está dirigindo o governo português, e obteve 28,66% dos votos. Superado por pequena margem, o PS vai deixar o poder em Portugal depois de seis anos de governo.

A grande novidade foi o crescimento da extrema direita, com o Partido Chega, liderado por André Ventura, que alcançou 18% dos votos. Xenófobo, anti-imigrante e anti-União Europeia, o partido quadruplicou sua participação no Parlamento Português. Ventura prometeu que, se chegasse ao poder, impediria a entrada do presidente Luís Inácio Lula da Silva em Portugal. Luís Montenegro, líder da AD, deverá buscar formar o novo governo e prometeu não incluir a extrema direita no governo. O resultado da eleição mostra Portugal dividido e com dificuldades de governança. A AD não tem maioria no Parlamento e terá de buscar apoio de partidos menores para formar o governo e colocar em vigor sua plataforma conservadora. Embora Montenegro tenha explicitamente anunciado que não fará qualquer aliança com Chega, da extrema direita, que classificou de xenofobia, racista, populista e demagógica, é provável que o líder da AD fique sobre pressão do seu próprio partido para negociar um acordo com a extrema direita e permitir que um dos partidos da extrema direita possa ingressar no governo. O líder do Chega já se manifestou nesse sentido. Na prática, o resultado da eleição colocou um fim no bipartidarismo em Portugal e abre a perspectiva de um governo minoritário, o que poderá levar à convocação de novas eleições. Segundo foi informado, algumas lideranças evangélicas brasileiras teriam apoiado pública e financeiramente a AD e mesmo o Chega, dando suporte à direita e à extrema direita em Portugal.

n Tendência global com rejeição à imigração

O crescimento da direita e a tomada de poder em Portugal reforça a tendência dos últimos anos na Europa, como ocorrido na Itália, na Hungria, na Polônia e, mais recentemente, na Suécia, na Finlândia, na Holanda, na Espanha e na Alemanha. Na América do Sul, a Argentina elegeu um representante da extrema direita na economia e nos costumes. Em diversos países, a direita mostra sua força ao fazer parte do governo, mesmo como minoria.

No cenário político global, as perspectivas para a direita e a extrema direita são promissoras. Na França, Marie Le Pen poderá representar uma nova conquista da direita europeia, e, nos EUA, caso as pesquisas se confirmem, o movimento da extrema direita, nacionalista e xenófobo de Donald Trump poderá tirar os Democratas do Poder.

Um dos fatores que une todos os partidos de direita na Europa e nos EUA é a política de imigração. A rejeição aos imigrantes se espalhou na Europa e nos EUA criando um ambiente propício à xenofobia e ao populismo, com a inevitável radicalização e polarização interna. A democracia – como entendida até aqui – está ameaçada pelas ações radicais dos representantes dessa corrente conservadora.

O crescimento da direita no cenário internacional apresenta diferentes aspectos econômicos e políticos e, ainda, questões de costumes e religião.

Na Europa, dos cinco países mais populosos (Alemanha, França, Itália, Espanha e Polônia) quatro têm governos com partidos de extrema direita, ou com votação de mais de 20% nas eleições. A direita europeia ressalta aspectos do conservadorismo nacionalista, tendo como polo irradiador a Hungria. O governo e as instituições húngaras estão engajados em discutir com todo o mundo fórmulas para enfraquecer e derrotar o liberalismo internacional. Segundo Orban, “a Hungria está defendendo, em alto e bom som, alguns princípios antiestablishment sobre imigração, sobre o papel da família, sobre gênero e sobre o papel da soberania nacional”. Essa nova forma de conservadorismo é, na verdade, uma mudança radical do que pregavam Ronald Reagan e Margareth Thatcher. Em lugar da defesa de uma visão internacionalista e liberal vigorosa, existe um profundo ceticismo sobre o multilateralismo e as organizações multilaterais. A política econômica da nova direita está muito mais próxima do pensamento da esquerda, no sentido de que mostra reserva e cautela em relação aos grandes negócios e empresas, mas busca preservar a indústria doméstica e o emprego com a utilização de práticas protecionistas.

n Conservadorismo nacionalista avança nos EUA

Nos EUA, o Partido Republicano, tradicional defensor do liberalismo e do livre comércio na economia, transformou-se no partido de Donald Trump. O trumpismo com a bandeira republicana, defende o conservadorismo nacionalista, nas mesmas bases da existente na Europa, mas acrescenta um componente religioso com o apoio dos evangélicos à liderança de Trump. São temas caros ao movimento MAGA (Make America Great Again) na campanha eleitoral do candidato à Casa Branca até novembro, com o ferrenho combate aos imigrantes; a redução do papel do Estado; o fortalecimento do intervencionismo estatal para uma nova política industrial nacional que defenda o emprego dos americanos; o protecionismo comercial; o papel menor nas preocupações globais caso do meio ambiente e da mudança do clima. A explicação para o apoio evangélico a Trump na eleição de 2016 (mesmo sabendo que ele não era cristão), estaria na negociação que teria envolvido o controle da Suprema Corte e a reversão do direito ao aborto, o que de fato veio a ocorrer. O apoio evangélico a Trump na eleição de novembro próximo é sólido e poderá ser decisivo para a vitória do conservadorismo nacionalista.

No Brasil, a eleição de 2018 foi um marco na história política nacional. Pela primeira vez, um candidato e um partido assumiram a posição de direita sem qualificação no cenário político brasileiro. Até então, todos os partidos e todos os políticos se declaravam de esquerda, de centro ou de centro esquerda (como o Paulo Maluf). Com a vitória nas urnas, o movimento conservador cresceu apesar dos limitados resultados econômicos, sociais, ambientais e externos do governo Bolsonaro. Mesmo com toda a repercussão sobre o que aconteceu em 8 de janeiro, com a invasão e destruição dos edifícios do Palácio do Planalto, do Supremo e do Congresso, mesmo derrotado nas eleições presidenciais em 2022, o movimento da direita conservadora cresce e se consolida como uma força política que não pode ser ignorada.

n Forte presença da questão religiosa no Brasil

O movimento conservador no Brasil, embora próximo do europeu e do norte-americano, tem características próprias. Além do liberalismo na economia, pregando o menor papel do Estado e reformas estruturais e da agenda de costumes (gênero, aborto, família, contra corrupção), o movimento conservador – chamado genericamente de bolsonarismo – introduziu a questão religiosa, de maneira mais forte do que em outros países.

Embora não sendo uma corrente religiosa uníssona, os evangélicos, segundo as pesquisas, representam mais de 30% da população brasileira. Como um exemplo da crescente presença da visão religiosa no movimento de direita, em pronunciamento na abertura da grande concentração na Avenida Paulista, Michelle Bolsonaro fez pronunciamento que mereceu pouca atenção do meio político, mas que está impregnado de forte conotação de contestação do establishment nacional. A ex-primeira-dama referiu-se como o “triunfo do mal” o fato de, no Brasil, haver a separação entre a política e a religião: “Por um tempo, fomos negligentes ao ponto de dizer que não poderíamos misturar política com religião... E o mal tomou, o mal ocupou o espaço. Chegou agora o momento de libertação... Aproveite ao Senhor nos colocar a frente desta Nação. Aproveite a Deus nos colocar na Presidência da República”.

Chamando aqueles que compareceram à manifestação de “exército de Deus”, Michelle deixou em aberto a possibilidade de contestação daquilo que o fanatismo religioso considerar um mal. Além de citar a Bíblia e de pedir apoio divino, referiu-se ao ex-presidente como vítima de perseguição.

A fala de Michele ignora totalmente que a Constituição de 1988, que consagra o princípio da laicidade do Estado. A questão da separação entre a Religião e o Estado é uma cláusula pétrea, ao mesmo tempo em que está garantida a liberdade religiosa. Religiosos de todas as denominações sempre puderam participar do jogo político e serem eleitos para o Congresso. Nunca houve bancadas católicas, evangélica ou agnóstica. Agora, temos uma bancada evangélica com indicações de que estão em campanha dentro de um claro projeto de poder. O perigo é a mistura entre a crença religiosa e a política. Ainda mais grave é o aparecimento de um projeto político religioso, a fim de tomar o poder em todos os seus níveis. Não estaríamos longe de um Estado Teocrático (como o Irã), nos trópicos.

O grande comparecimento na Avenida Paulista em 25 de janeiro, em resposta ao chamamento do ex-presidente Jair Bolsonaro é uma evidência da consolidação da força da direita, com uma maciça participação evangélica. A presença cada vez mais forte e ativa das forças de direita e evangélicas no Congresso será um teste para a agenda política, não só de ocupação dos postos mais altos na hierarquia congressual, mas também de ampliar os benefícios, inclusive tributários, para ministros de confissão religiosa e para as Igrejas.

As declarações do presidente Lula sobre a ação militar do governo Netanyahu em Gaza e a comparação do que ocorre com a população civil palestina com o que os alemães fizeram com os judeus tiveram imediata resposta dos evangélicos, como se viu nas numerosas bandeiras de Israel na Avenida Paulista e as visitas dos governadores Tarcísio de Freitas e Ronaldo Caiado ao primeiro-ministro israelense. A declaração para fins externos de Lula, certamente, não levou em conta os possíveis desdobramentos políticos internos pela imediata reação dos evangélicos às declarações improvisadas de Lula e o possível voto contra os candidatos do PT nas próximas eleições municipais.

Para tentar diminuir o prejuízo político, Lula ensaia uma aproximação com os evangélicos, mas diz que o Deus do pastor Silas Malafaia não é o mesmo do de Jorge Messias, evangélico e Advogado Geral da União. O grande entrave para essa aproximação, segundo o PT, é o uso político da religião pelos evangélicos.

A forte presença dos evangélicos nas ruas e no Congresso indica a possibilidade de uma campanha acirrada até outubro, com a captura pela direita conservadora de um grande número de prefeituras e câmaras nas próximas eleições. Com isso, fica aberta a porta para um desempenho competitivo da direita nas eleições presidenciais de 2026.

A polarização interna, estimulada tanto pela esquerda, quanto pela direita, está se transformando em um sério risco para a democracia pela tendência à radicalização ideológica, de um lado, e pela inviabilização do aparecimento de uma posição moderada de centro. n